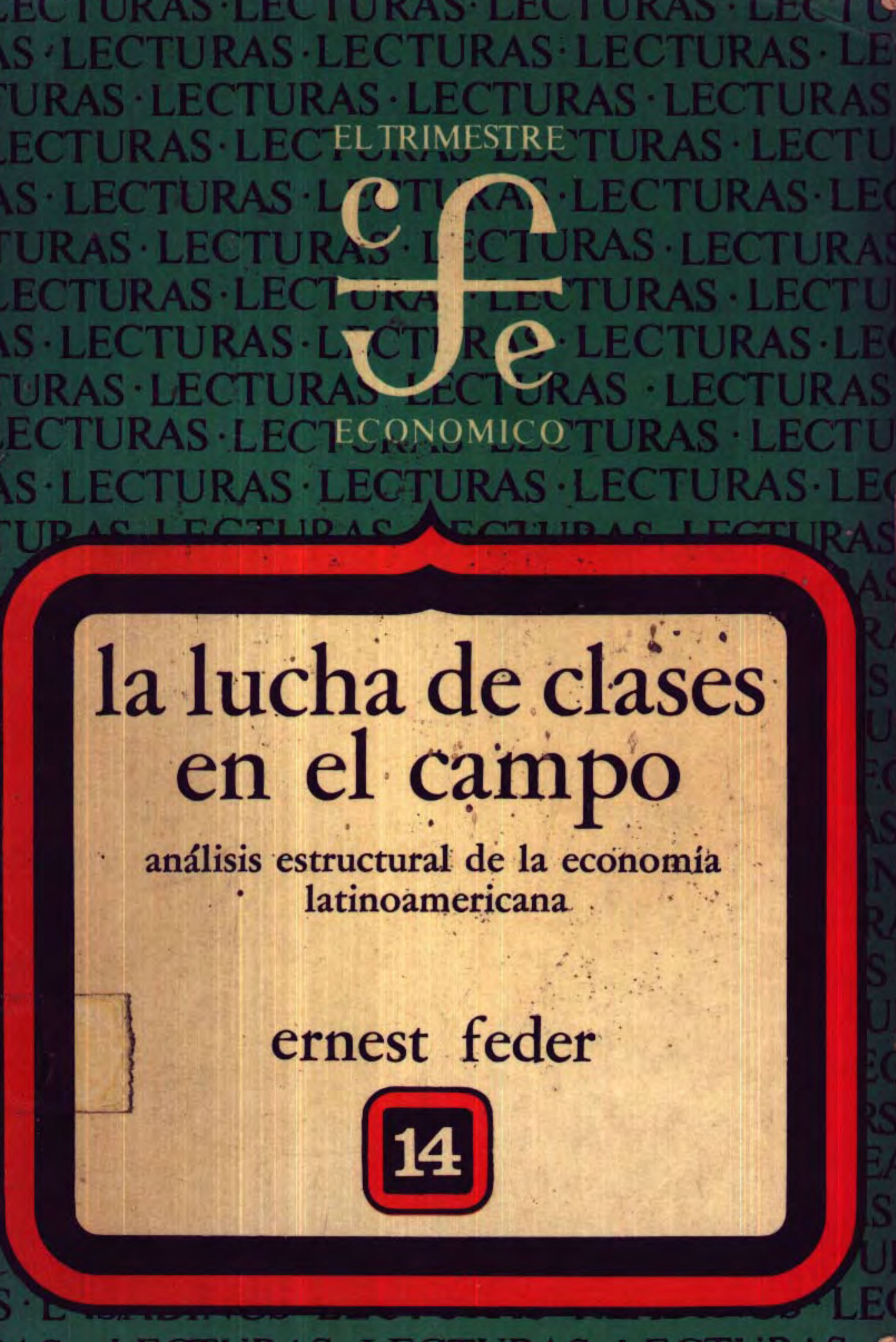

EL TRIMESTRE
cfe
ECONOMICO
LECTURAS
la lucha de clases en el campo
análisis estructural de la economía latinoamericana
ernest feder
14

LECTURAS

Serie dirigida por Óscar Soberón M.

14

LA LUCHA DE CLASES EN EL CAMPO

ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA AGRÍCOLA LATINOAMERICANA

LECTURAS

14

La lucha de clases en el campo

ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LA ECONOMÍA AGRÍCOLA LATINOAMERICANA

SELECCIÓN DE

ERNEST FEDER

EL TRIMESTRE



ECONÓMICO

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO

Traducción de trabajos escritos en inglés:
Clementina Zamora
Revisión: Mercedes Paredes

Título original:
Gewalt und Ausbeutung

Av. de la Universidad 975, México 12, D. F.

Impreso en México

A

MARITA S.

Sonriendo enfrenta la muerte el déspota
porque sabe que después de su fin
sólo de mano cambia la arbitrariedad
y la esclavitud no se termina.

Pobre pueblo: como un caballo, bajo las riendas,
permanece atado al carro
y su cuello se quiebra
por no ajustarse al yugo.

El Rey David de Heinrich Heine
(Traducción de Augusto Monterroso)

PREÁMBULO

Esta obra contiene estudios destinados a arrojar alguna luz sobre el problema agrario de América Latina en toda su amplitud y gravedad, y sobre algunas de sus soluciones. Varios de los capítulos ya han sido publicados en inglés o español, en una o más ocasiones; pero ocho de ellos son aportaciones preparadas especialmente para este volumen. Los autores cuyos escritos se reproducen aquí se cuentan entre los que más conocen acerca de las condiciones latinoamericanas, pero en algunos aspectos el contenido de esta obra puede ser de interés para sociólogos, políticos y estudiosos del desarrollo que se ocupan de otras regiones del mundo, porque los problemas que se presentan en América Latina existen en muchos de los países en desarrollo de todos los continentes.

Debido a limitaciones de espacio, se han omitido algunas de las notas de pie de página que aparecen en la versión original de los capítulos; las que contenían referencias a la bibliografía respectiva, en muchos casos han sido incorporadas a la que aparece al final de cada una de las partes.

Finalmente, deseo expresar mi profunda gratitud a la Dra. Renate Rott (John F. Kennedy Institut, Freie Universität, Berlín) por su ayuda devota e incansable al examinar las traducciones y al dar muchas valiosas sugestiones. También deseo agradecer la ayuda directa e indirecta de mis amigos y colegas del Lateinamerika Institut, Freie Universität, Berlín: Jan Kressin, Ute Schirmer, Erika Schwefel, Michael Schwahn, Volker Lühr, Gerdt Kutscher, Urs y Clarita Müller-Plantenberg, Ignacio Sotelo. Por último, estoy igualmente agradecido a Peter Lock, del Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (Hamburgo), sin cuya ayuda este libro no se hubiera publicado.

Ernest Feder
Lateinamerika Institut
FU, Berlín, agosto 1º de 1973

SEPTIEMBRE DE 1973: PENA DE MUERTE PARA CHILE Y TRAGEDIA PARA AMÉRICA LATINA

Ha caído una gran pena sobre el pueblo chileno y toda Latinoamérica

HASTA 1969 Chile fue gobernada por una pequeña oligarquía urbana y territorial, obstinada y estrecha en su perspectiva y su mentalidad. Menos de 35 000 propietarios, de un total de 345 000 familias rurales, controlaban el 92% de la tierra agrícola y más del 90% de la de riego. Los terratenientes manejaban sus propiedades con un nivel muy bajo de eficiencia, cuando las usaban. 250 000 familias rurales eran pequeños propietarios o desposeídos, o sea, muy pobres. Una pequeña banda, opulenta e interrelacionada, con muchos "contactos" con las ricas naciones industriales, siempre con jugosas cuentas bancarias en Nueva York, Londres o Ginebra, poseía los bancos, los medios de comunicación, el comercio y la industria de Chile. El cobre, vital para Chile, lo controlaban los Estados Unidos de Norteamérica.

A principios de la década de 1960, Frei, un democratacristiano, inició su gobierno con gran despliegue de arrogancia y se sostuvo, como su antecesor Alessandri, industrialista ultraconservador, con el apoyo financiero y las enormes transferencias financieras de los Estados Unidos y las agencias internacionales de crédito. Pero el *momio* Alessandri y el venal Frei dejaron peor a Chile en sus respectivos gobiernos. Para 1969, Chile tenía la carga de una gigantesca deuda exterior, fuera de proporción con el ingreso nacional del país; buenas noticias para las naciones industriales, pues Chile parecía no tener escape de su situación de dependencia con respecto a ellas. El gobierno de Frei también fue ineficiente. Además fracasó en cuanto a la introducción de reformas sociales en gran escala, una promesa electoral hecha bajo la poderosa presión

de la oposición cada vez más fuerte de los liberales y los izquierdistas. Se sometió gustosamente a los deseos de los oligarcas de que las cosas continuaran casi como estaban. Por ejemplo, el vacilante Frei necesitó casi cuatro años completos, de sus seis, para emitir una ley de reforma agraria de la que críticos cuidadosos dijeron que era "una compleja pieza de legislación". Los más astutos encontraron en ella una amalgama de recursos para obstaculizar su aplicación y una estratagema para sembrar la disensión entre los campesinos. Fue ejecutada en modesta escala por una burocracia paternalista; sin embargo, con Jacques Chonchol, que más tarde fue ministro de agricultura de Allende, se permitió a los campesinos organizarse. En ese periodo los trabajadores agrícolas mejoraron ligeramente, en parte debido a que los terratenientes se apresuraron a elevar los salarios y las condiciones de vida de sus trabajadores, con objeto de beneficiarse de los escapes que habían introducido en su nueva ley de reforma agraria. Frei dejó la presidencia, como antes de él lo había hecho Alessandri, entre un sentimiento de frustración, aun para sus partidarios, los hombres de negocios. Después de la victoria electoral de Allende en 1969, el ala derecha de los democratacristianos, de la que Frei era miembro, inició maniobras ilegales para librar a los oligarcas de Chile de la "nueva amenaza".

Con Allende, aunque no tenía la mayoría en el Parlamento, ocurrieron sucesos, nunca vistos en América Latina, que por primera vez dieron a las masas populares de Chile (y de todas partes), la esperanza de un futuro mejor. Fueron nacionalizadas importantes industrias; las minas de cobre, con la aprobación de todos los partidos. Se completó la reforma agraria y enérgicos ministerios acabaron con todos los latifundios, de acuerdo con la ley. Una radical redistribución del ingreso aumentó el poder adquisitivo de las masas urbana y rural. Chile vivió por unos tres años un periodo de prosperidad como nunca antes había conocido, beneficiándose en el proceso hasta los industriales y hombres de negocios. El gobierno de Allende, como todos los gobiernos, incurrió en serios errores económi-

cos y políticos; por ejemplo, como una concesión a la burguesía se abstuvo de establecer un sistema de racionamiento para los artículos esenciales, lo que, debido a la limitada capacidad de Chile para producir e importar, agotó rápidamente las reservas y obligó al gobierno a incrementar las importaciones de comestibles, que ya habían sido muy elevadas con Frei. Las divisas extranjeras se volvieron muy escasas, ya que los intereses mineros estadounidenses forzaron deliberadamente a la baja de los precios del cobre y trataron de impedir la venta del cobre chileno.

En política, Allende falló en aprovechar de inmediato la enorme ventaja que ofrecía su sorprendente victoria electoral permitiendo a la oposición recobrar la confianza y organizar un boicot sistemático de su régimen. Sin embargo Allende aumentó el apoyo político con que contaba entre la masa y obtuvo una pasmosa segunda victoria electoral (el Parlamento) en 1973. En ese momento, los extremistas fascistas de la oposición ganaron una influencia cada vez mayor, no debido a la ineficacia del gobierno, sino debido a su rabioso antagonismo en contra hasta de las formas más suaves de programa para beneficio de las masas. Aun a los fascistas se les permitió expresar con libertad sus opiniones. Hasta la caída de Allende ningún país ha disfrutado nunca de mayor libertad política que Chile.

Ahora las hordas fascistas de Chile, con la ayuda de los militares y los tanques, bombas y fusiles que les han dado o vendido las naciones industriales, han logrado mantener bajo control el descontento popular; han llevado la muerte, la tortura y la tragedia a la clase trabajadora y a miles de personas cuyo objetivo ha sido lograr un mejor futuro para los pobres y oprimidos y mostrar a los latinoamericanos un medio de salir de su miseria. Se ha argumentado que el progreso alcanzado entre 1969 y 1973 es irreversible. Esto puede ser cierto en sentido estricto, pero no en sentido amplio. Las masas de Chile están pagando muy caro, y lo harán por un largo tiempo, el susto que dieron a la oligarquía y a la burguesía, las que, siguiendo el camino acostumbrado, se identifican con la anticuada convic-

ción de que a los "trabajadores hay que ponerlos en su lugar". Se anularán las reformas de manera que vuelvan a crecer las cuentas bancarias en Nueva York, Londres y Ginebra. Miles de millones de dólares volverán a llegar a las antiguas fuentes para restablecer el anterior desequilibrio de la balanza de los días pre-Allende. Reinará la censura, el espionaje, la represión y el terror, como en otros países: lo que Sven Lindquist llamó el Continente Saqueado.

ERNEST FEDER

GLOSARIO

Administrador. El gerente de la hacienda; figura típica de la hacienda, ya que el propietario (o arrendatario) normalmente está ausente, y aun cuando se encuentra presente, el administrador continúa sus funciones.

Campesinos. Todos los que trabajan en la agricultura en América Latina, cualquiera que sea su raza, pero sin incluir a la oligarquía territorial (véase más adelante), por lo que son preponderantemente pobres y dependientes; representan la mayor parte de la mano de obra rural de la región; el resto está constituido por los propietarios o arrendatarios de las grandes empresas agrícolas, o por sus administradores (véase) y los miembros laborantes de sus familias. Los campesinos y los miembros laborantes de las familias pueden ser pequeños propietarios, arrendatarios o trabajadores en una situación similar a la de arrendamiento, como la de los "medieros" (véase más adelante), asalariados o trabajadores en una posición semifeudal, lo mismo que invasores, o sea campesinos que ocupan una parcela sin ningún título legal, en antiguas zonas agrícolas o en regiones todavía no colonizadas.

CIDA. Siglas del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, organizado en 1961-62 dentro de la Alianza para el Progreso con el propósito expreso de ocuparse de los problemas agrarios de Latinoamérica y ayudar en sus programas de reforma agraria, mediante el estudio de las condiciones que obstaculizan el desarrollo rural. Se constituyó con representantes de cinco organismos internacionales encargados de la ayuda técnica y financiera a la agricultura latinoamericana: la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Instituto Interamericano de Ciencias de la Agricultura (IICA). Durante la primera fase de sus actividades, la CIDA preparó siete informes, (véase la bibliografía de la parte I) y subsecuentemente otros varios estudios de países que habían tenido reformas agrarias y de algunos de Centroamérica. Los informes se publicaron entre 1966 y 1971-72; algunos estudios no han sido publicados (Venezuela y Bolivia).

Hacienda (*fundo, fazenda*). Es la típica gran propiedad de América Latina; por lo general operada de acuerdo con los lineamientos tradicionales de administración y empleo de la mano de obra, aunque algunas son modernas empresas agrícolas comerciales. Normalmente las haciendas no incluyen las *plantaciones*, como las cañeras, aunque en muchos casos y desde varios puntos de vista, las plantaciones son operadas en la misma forma que las haciendas tradicionales.

Hacendado. El dueño o arrendatario de la hacienda.

Élite territorial. Los hacendados como grupo que detenta el control político, social y económico de las actividades locales y nacionales, o que participa en gran parte de éstas.

Latifundio. Véase más adelante. Los latifundios son granjas multifamiliares de gran tamaño, pero algunos autores usan el término para referirse a todas las grandes propiedades territoriales.

Minifundios. Granjas familiares o granjas multifamiliares de medianas o grandes dimensiones. Esta clasificación de las granjas fue introducida por la CIDA (véase más adelante) y ha sido ampliamente aceptada en la reciente bibilografía sobre los problemas agrarios. Los términos se definen en el capítulo 4, cuadro 1. Dicha clasificación se basa principalmente en el tamaño de la fuerza de trabajo de cada tipo de empresa.

Patrón. Por lo general el propietario o arrendatario de una hacienda. Normalmente se emplea ese término cuando se hace referencia a su relación con los campesinos que trabajan para él.

Parte I

PANORAMA DEL PROBLEMA AGRARIO EN AMÉRICA LATINA

I. INTRODUCCIÓN

PARA los alemanes y otros capitalistas y emigrantes, América Latina ha sido durante muchas generaciones una promesa de enriquecimiento y una posibilidad de establecerse. En los últimos años mucho capital alemán nuevo se ha canalizado hacia Brasil, México y Argentina, aunque son escasas las estadísticas de que se dispone acerca de la cantidad, el origen o el destino de esos fondos. Se calcula que para 1973 solamente en Brasil se habían invertido cerca de 1.7 mil millones de marcos, y esa cantidad sigue aumentando; las nuevas inversiones estadounidenses son, por supuesto, enormes y en aumento. La mayor parte del capital se está invirtiendo en la industria y algo en la agricultura. Esto significa que varias de las empresas más importantes de las economías latinoamericanas se han sometido al control de los capitalistas estadounidenses y alemanes; las principales decisiones concernientes a las plantas en que se ha invertido ese capital, los insumos, tecnología, producción, ocupación, se toman fuera del continente latinoamericano, y los consorcios, a su vez, tienen poder para influir en la vida política y económica de América Latina debido a su posición monopolista y a la importancia que tienen en los pequeños sectores industriales de las naciones latinoamericanas. Además, son enormes las ventajas financieras que se derivan de esas inversiones de capital; [1] las utilidades que obtienen de las inversiones en países subdesarrollados como los de América Latina, exceden por un margen considerable a las de las empresas en sus países de origen, y se ha establecido en forma bien documentada que esos reembolsos exceden por un múltiplo al capital invertido.

Las inversiones de capital siguen llegando a Latinoamérica, a pesar de que es proverbial la inestabilidad política y económica. Esto parece paradójico. Es evidente que América Latina es un continente turbulento; los regímenes civiles han dejado el lugar a regímenes militares, los que después de un corto tiempo han sido reemplazados de nuevo por otros militares o, en algunos raros casos, por regímenes civiles, todos de una duración igualmente breve. Los presidentes son destituidos, exiliados o asesinados con regularidad. Es de prever que sean muy cortas las carreras de los ministros de finanzas o agricultura. La campiña está destrozada por las luchas. Se ha vuelto inseguro vivir en las zonas urbanas. Un desajuste social, económico y político de hondas raíces,

[1] Véase el excelente análisis de las utilidades de las compañías extranjeras en Perú, por Sven Lindquist, en *The Shadow: Latin America faces the seventies*, 1972, Penguin Books.

las aspiraciones insatisfechas de las masas y los permanentes conflictos de clase, son todos provocados en gran parte por las crecientes desigualdades extremas en la riqueza y los ingresos y en las oportunidades políticas, económicas y sociales, desigualdades agravadas constantemente por una población en rápido aumento, que no puede ser absorbida por los sistemas económicos. Los gobiernos afrontan permanentemente dificultades con el cambio extranjero y las deudas exteriores son enormes y en aumento, a medida que se requieren más y más créditos extranjeros de todas clases para mantener a flote las economías. Todo esto sofoca la capacidad de las naciones latinoamericanas para realizar verdaderos programas de desarrollo económico independiente, distintos de los llamados modelos de desarrollo que les imponen los países industriales. Es necesario importar comestibles para evitar el hambre, lo que reduce e incluso anula las posibilidades de importar bienes de capital para la industria y la agricultura nacionales, situación absurda, pues hay que darse cuenta de que prácticamente todos los países latinoamericanos tienen los recursos y el clima adecuados para producir comestibles más que suficientes para sus necesidades internas y para concurrir a los mercados de exportación. En ninguna parte hay escasez de tierra para la agricultura, y en términos globales, la densidad de la población agrícola en las tierras de cultivo es muy baja. La agricultura latinoamericana se clasifica entre la más ineficiente del mundo (por las razones que se expondrán en varios de los capítulos de esta obra). En virtud de que todas las naciones de América Latina, incluso Brasil, México y Argentina, son principalmente economías agrícolas, es decisivo el comportamiento en sus sectores agrarios. Finalmente, la desocupación rural y urbana es elevada y en rápido ascenso. El crecimiento industrial es muy lento e inadecuado para absorber algo más que una pequeña fracción de la fuerza de trabajo en aumento, y las nuevas plantas emplean el capital, no la mano de obra, en forma intensiva.

A pesar de todo, el capital extranjero sigue llegando a Latinoamérica. La explicación se halla en el hecho de que a pesar de las perturbaciones que he descrito brevemente, los riesgos que afrontan los inversionistas extranjeros, por ejemplo pérdidas de capital por nacionalizaciones o reducción de tasas de utilidades debido a legislaciones confiscatorias, son en realidad muy pocos. Los gobiernos pueden ser derrocados, los presidentes o los ministros ir y venir, los estudiantes rebelarse, los trabajadores agrícolas hacer huelga o invadir temporalmente las haciendas; pero dentro de estas sociedades con un desequilibrio mayúsculo, los sectores agrícolas, industriales, comerciales y bancarios pueden seguir prosperando, ya que el mundo de los negocios puede rehuir los disturbios, siempre que los conflictos no amenacen los cimientos del *establishment* local y que puedan ser controlados de ma-

nera efectiva. El mantenimiento de un sistema que permita y favorezca la existencia de monopolios nacionales y extranjeros —prácticamente todos los negocios e industrias disfrutan de una especie de situación monopólica— y el control monopolístico de una pequeña *élite* territorial sobre las superficies agrícolas, es el sagrado deber de todos los gobiernos, presidentes y ministros, que naturalmente tienen una estrecha alianza con los negocios y la *élite* territorial, y de hecho originan de ellos todo su poder. Con gran frecuencia su ir y venir se debe a que las diferentes facciones luchan por obtener acceso a posiciones de poder político y prosperidad financiera (no debido a que se opongan al sistema) y sólo en ocasiones proviene de su incapacidad para resistir con suficiente vigor las presiones en favor de concesiones que permitan la liberalización política, social y económica. El costo de la intranquilidad que surge constantemente en el campo y las ciudades, no lo soportan los capitalistas y terratenientes nacionales y extranjeros, sino las masas rurales y urbanas, en forma de ingresos bajos, muy bajos, imposibilidad de ahorrar, falta de empleo, la nutrición inadecuada si no es que hambre franca, malas viviendas, insatisfactorios servicios médicos, de salubridad, recreativos y educativos; y su descontento es controlado mediante un sistema de represión generalizado en todos los niveles. La represión es lo que funciona con mayor eficiencia en toda América Latina. Parece que lo que ahora se ve como un estado de inestabilidad bajo un perfecto control, puede perdurar por otra generación si no es que más.

Las inversiones extranjeras y con ellas el control extranjero sobre secciones cada vez más importantes de las economías latinoamericanas, contribuyen a aumentar la inestabilidad. Podría decirse que mientras mayor sea la corriente de capital extranjero hacia el subcontinente, mayores son las probabilidades de conflictos futuros siempre crecientes. A los inversionistas alemanes y estadounidenses, naturalmente lo que más les interesa es obtener con rapidez utilidades sobre sus inversiones y apoyar cualquier mecanismo que les garantice la afluencia constante de sus ganancias monetarias, lo cual significa que dan todo su apoyo a la burguesía local y a la oligarquía territorial, que comparten su preocupación por el mantenimiento de un estado permanente de desequilibrio social, político y económico. Los inversionistas extranjeros se interesan poco por el progreso de las masas latinoamericanas, y apenas puede esperarse que comprendan las consecuencias a largo plazo de sus acciones, pues en todo caso el futuro todavía está muy lejano... quizás. En resumen, el futuro no importa cuando se tienen tasas de utilidades del 15 al 25%, o aunque sean algo menores.

Este libro intenta describir los diversos aspectos del problema agrario de la América Latina, en donde la agricultura es la fuente de ines-

tabilidad más importante. La obra está dividida en cuatro partes. Se inicia con un análisis de la estructura agraria en general y termina con la descripción de algunos de los programas que se han propuesto o realizado para la solución del problema agrario: Empezamos con el discurso de un líder campesino colombiano, Jair Londoño, que fue pronunciado a fines de 1971, ante un auditorio de funcionarios gubernamentales latinoamericanos encargados de la reforma agraria o la planeación del desarrollo agrícola, y de expertos de los organismos internacionales que dan asesoría técnica y financiera a la agricultura. Es un discurso histórico. Después de años de discusiones estériles acerca de cómo resolver los dilemas agrarios latinoamericanos, fue la primera vez que una audiencia internacional de ese nivel pudo escuchar la voz auténtica de un campesino resumiendo en su propia ruda manera las preocupaciones, temores y frustraciones de las masas rurales. Londoño merece ser colocado al principio de este libro; pero la franqueza con que pudo en esa ocasión describir tan gráficamente la desesperanza de los campesinos, no debe ocultar el hecho de que los campesinos son reprimidos en todo el continente, excepto en uno o dos países. Unas semanas más tarde, el gobierno colombiano atacó solapadamente, hasta destruirla, la organización a la que pertenecía Londoño, el movimiento campesino más grande de Colombia y de la historia latinoamericana reciente, y persiguió a muchos de sus dirigentes.

Los capítulos escritos por Stavenhagen y Barraclough-Domike (publicado éste originalmente en EL TRIMESTRE ECONÓMICO) describen en términos más académicos la naturaleza de la sociedad latinoamericana y la estructura agraria. Stavenhagen estudia los méritos de la teoría de una "sociedad dual" en América Latina, la cual sostiene que coexisten dos sectores prácticamente separados: uno que es progresista y dinámico y otro arcaico y reaccionario. En términos políticos, esta teoría, de ser cierta, implicaría que el progreso se logra y se logrará con fuertes inversiones en el primero, de modo que las mayores ganancias del sector "dinámico" se filtren hacia el sector tradicionalista. Sabemos por experiencia, sin embargo, que las teorías de la "filtración" no son realistas desde el punto de vista de los pobres y que los beneficios para las masas postergadas deben obtenerse de las clases privilegiadas mediante una lucha de poderes.

El capítulo de Barraclough-Domike, como el de Stavenhagen, se ha convertido en un clásico y ha sido publicado muchas veces en inglés y en español. Aunque fue escrito a mediados de la década de los sesenta, está tan al día como cuando fue publicado por primera vez. Hemos añadido el capítulo "Camino al infierno", de Melville, de su libro *Guatemala, ¿otro Vietnam?* para ilustrar cómo en la actualidad el dilema agrario se continúa presentando en gran parte en el subcontinente.

II. EL PUNTO DE VISTA DEL CAMPESINO *

Jair Londoño [1]

SEÑORES asistentes a este Seminario Latinoamericano sobre Reforma Agraria y Colonización:

Me permito dar mis más sinceros agradecimientos a las instituciones, organizaciones y personas que hicieron posible este seminario y, principalmente, que hicieron posible la participación de unos pocos campesinos a este seminario.

Se ha hablado bastante hoy y durante toda la semana sobre la participación del campesino en el desarrollo de la reforma agraria en la América Latina, y en contraposición a esto vemos que las delegaciones no han traído campesinos; apenas nos encontramos cinco campesinos frente a setenta u ochenta profesionales.

Señores, antes de continuar les pido el favor, con todo respeto, con infinito respeto: a veces al hablar yo utilizo términos un poco fuertes; mis palabras hay veces que son de grueso calibre. No es con intención de ofender a nadie, no, pero deben de saber ustedes que soy un campesino que vengo de la cordillera de los Andes, soy un campesino arrancado de los cafetales del Quindío. Viví 10 años de violencia; viví 30 años de explotación; soy un esclavo, se puede decir, rescatado de la miseria. Por eso mis términos no pueden estar tal vez al alcance de la categoría que tiene este seminario, de la categoría de ustedes, señores. Les repito, les pido excusas si mis términos no se ajustan demasiado a la cultura que es necesaria en esta clase de seminarios, o en esta clase de lugares y ante las distinguidas personas que asisten a este seminario.

Pues sí, positivamente tengo que lamentar que no hayamos más campesinos en este seminario, que cada delegación no hubiera traído un campesino, porque si se dice aquí, se ha repetido mil veces, ustedes lo han dicho, la importancia de la intervención del campesino, la participación en el proceso de reforma agraria, no se justifica que las delegaciones se hagan presentes sin un campesino por lo menos, que si no

* Texto original según la versión magnetofónica, sin corrección, de la intervención del participante campesino de Colombia, señor Jair Londoño. Seminario sobre Reforma Agraria y Colonización de la FAO (y PNUD), Chiclayo, Perú, 29 de noviembre-5 de diciembre, 1971.

[1] El señor Londoño era entonces el representante de las organizaciones campesinas en la junta directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA. [Sel.]

somos capaz de hablar por lo menos para que oigamos los conceptos que ustedes tienen, las conceptos que ustedes exponen aquí, porque ésta es una manera de identificarse, así cada uno de ustedes se ha identificado, cómo siente la reforma agraria —porque hay que decirlo— y yo lo digo y lo he dicho en las plazas públicas: la reforma agraria hay que sentirla, hay que llevarla aun dentro de los institutos de cualquier país me imagino, en este caso hablo de mi país, de Colombia. Dentro del instituto hay enemigos de la reforma agraria y la estancan, la detienen. No sé si en los otros países ocurrirá eso, pero en el mío sí y lo he dicho públicamente y eso habrá que decirlo y eso nos toca decirlo a nosotros los campesinos, porque ustedes o las personas que están dentro de un instituto haciendo la reforma agraria deben sentirla y si no se convertirán en obstáculo de la misma reforma agraria en América Latina.

En Colombia se empezó la reforma agraria hace diez años y se empezó sin la participación del campesino porque apenas hace tres años que el gobierno colombiano creyó necesario organizar a los campesinos para que participáramos en la reforma agraria. Diez años de tropiezos, porque era lógico que al crear una reforma agraria los enemigos saltan por todas partes; porque es lo único que tiene la reforma agraria en cualquier país, principalmente en el mío, enemigos por todas partes; los hay por fuera, los hay por dentro. Y sólo hay una cosa que la defiende, el campesino, porque la reforma agraria tal vez no es para ustedes, señores profesionales, es para nosotros los campesinos que nuestra arma de trabajo es la tierra, que de ella devengamos el sustento para nuestros hijos.

Entonces la reforma agraria no tiene sino un defensor, que es el campesino y se estaba haciendo sin la participación del campesino; ¡qué cosa más estúpida! ¡más tonta! ¡más boba! Pero eso es lo que ocurre en nuestro país; no me refiero a ningún otro porque no sé como será la circunstancia y no quiero que se lleven un concepto desagradable, no. Hablo de mi país, pero tengo que hablar así, en términos claros y si no estaría faltando a la verdad.

Apenas hace tres años que al gobierno colombiano se le ocurrió organizar a los campesinos para que participáramos en el desarrollo de la reforma agraria, porque vio que aparecían los enemigos y había que crear algo que defendiera la reforma agraria y si no iba a desaparecer. Fue así como nació en Colombia la Asociación de Usuarios Campesinos [2] y el gobierno le fijó unas metas, le trazó unos programas, le

[2] A esa asociación pueden pertenecer todas las personas beneficiarias de "servicios del estado". Según algunas estimaciones, en 1971, tenía casi un millón de miembros, pero no todos campesinos.

dio unas atribuciones a la Asociación de Usuarios Campesinos. El gobierno por Decreto 755, del año 68, reglamentó la Asociación de los Campesinos en Asociaciones de Usuarios y nos dijo a nosotros: ustedes pueden hacer esto, esto y esto, pero no más. Nada más pueden hacer nos dijo el señor gobierno. Nosotros nos dejamos llevar, pero le puede ocurrir al gobierno lo que le pasa a los padres de familia, que cuando el hijo está chiquito le puede manejar a su antojo pero cuando ya está crecidito quién sabe si ya uno piense por su cuenta y ya no le obedezca al papá. Tal vez, quién sabe. De todas maneras el movimiento campesino en Colombia se está haciendo con recursos del estado, no importan los recursos de dónde vengan, a nosotros los campesinos no nos importa eso, lo que importa es lo que podemos hacer con esos medios, con ese dinero, con esa capacitación que nos han dado, eso sí nos importa un poquito.

Como les decía antes, el gobierno le fijó a la Asociación de Usuarios Campesinos, al Movimiento Campesino, le dio sus atribuciones, le fijó las metas, y, nos autorizó, le dio una atribución a la Asociación de Usuarios en todas las escalas —a escala municipal, departamental, y nacional— que es la representación de los campesinos en las juntas directivas de los organismos agropecuarios del estado. Pero es lógico que la representación de nosotros en tan baja cantidad, donde hay quince profesionales habemos dos campesinos; no solamente numéricamente somos inferiores sino que culturalmente también, porque unos dos campesinos casi analfabetas frente a quince o dieciséis profesionales que creen saber todo. De hecho no estamos haciendo nada, somos una figura decorativa, es una representación simbólica. Esto es lo que nos ha concedido el gobierno.

No hay ninguna representación efectiva, y más dentro de unas estructuras que están hechas, que no se están modificando. Nosotros llegamos, yo soy de la junta directiva del INCORA (el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), ¿yo qué hago?, si todo está hecho, si la Ley Agraria en Colombia está hecha, con una cantidad de defectos —tiene más defectos que cualidades. Es un fenómeno.

Entonces, les decía, la representación campesina en este caso es muy simbólica, nosotros no estamos haciendo nada, porque esas estructuras, esa reforma agraria, es una ley que está aprobada y que se está aplicando en todo el país. De hecho, nosotros no tenemos nada que hacer ahí. Entre otras cosas, porque hay que decirlo, la reforma agraria en mi país es demasiadamente tímida. Allá se está haciendo una reforma agraria pidiéndole permiso a los latifundistas. ¡Qué desgracia!, ¡qué vergüenza! Pidiéndoles permiso a los terratenientes para hacer la reforma agraria. Ésa es la positiva situación.

La representación de nosotros en estos institutos agropecuarios del

estado positivamente es un halago. El gobierno quiere engañarnos, haciéndonos creer a la masa campesina que está bien representada y que es mucho lo que se ha hecho por el campesino, porque ahí hay unos campesinos incrustados dentro de una junta directiva de un instituto agropecuario. Con eso se nos quiere engañar, pero ya nosotros nos hemos dado cuenta y no debía decirlo porque de pronto me sapean. Nosotros somos conscientes de eso, sabemos de eso, sabemos que eso no vale nada. ¿Qué importa la presencia de dos campesinos analfabetas como en mi caso, que con mucho trabajo sé leer, con bastante trabajo sé leer? Yo no pisé las puertas de un colegio, mucho menos de una universidad. ¿Qué hago yo frente a quince profesionales? ¡Nada!, más de insultarlos, tal vez de faltarlos al respeto porque de eso sí soy capaz. Me ha tocado hacerlo, porque ¿desde dónde se analiza la vida de un campesino? ¡Desde un escritorio! Gente que quiere arreglar la situación del campesino sentados en un escritorio sin conocer la situación que vivimos en el campo, sin saber cómo vivimos, cómo aguantamos hambre, desempleo, miseria, y quieren arreglar la situación desde un escritorio. Eso sí les he podido decir yo, ¿qué saben ustedes que salen de su oficina en un carro último modelo y vienen aquí a arreglar la situación del campesino sin estarla viviendo? Ustedes no la han vivido, no la sienten. Yo soy extraído de la montaña. He sufrido la violencia y la explotación, la persecución, ¡todo! Tengo demasiado reciente la herida, todavía estoy echando sangre por la herida por eso me han permitido, aun faltándole el respeto a cualquiera, ustedes señoritos —claro que esto lo he dicho en Bogotá— no es a ustedes, me ha tocado decirlo en Bogotá: Señoritos, ustedes que creen que arreglan la situación del campesino aquí desde una oficina sin saber la vida que está viviendo el campesino. ¡Hasta los infiernos faltarán! ¡Ustedes no saben de eso nada! Y cuando uno habla —a mi me han dicho que soy subversivo porque hablo en estos términos. Subversivo... sí... cuando hablan los profesionales es democracia, cuando hablan los políticos y los grandes importantes, los señoritos, eso es democracia, y cuando un campesino expone su dolor, su situación, eso es subversión. A mí me lo han dicho. Y yo les he dicho: digan lo que les dé la gana, digan lo que quieran, pero el campesino tiene que decir la verdad, cuéstele lo que le cueste. Porque así somos nosotros; nosotros no tenemos ninguna estrategia para hablar, decimos las cosas ampliamente para que opinen lo que quieran; pero nosotros los campesinos no nos podemos engañar; tenemos que decir las cosas como son, como las vemos, como las hemos vivido, como las hemos sufrido.

En Colombia existe la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos a nivel nacional. Yo formo parte de esa Asociación Nacional. ¿Qué clase de concientización se está dando al campesino en Colombia? —y

yo no sé en cualquier país de Latinoamérica. Yo creo que en una cosa sí nos parecemos todos los campesinos del mundo: en la necesidad. Sí, porque la necesidad y el hambre y la desocupación del campesino en cualquier parte del mundo no tiene color, no tiene política ni tiene religión. Ésa sí es la misma. Digo yo acá que ¿qué clase de educación y concientización se está dando al campesino?

El gobierno en Colombia está capacitando al campesino a través de cursos, seminarios; pero nosotros estamos vigilando esa clase de educación, esa clase de concientización porque no aceptamos una concientización y una educación que le diga al campesino: resígnense a su suerte que a eso solamente tienen derecho. No, nosotros le decimos al campesino, a los compañeros: compañero, aprenda a distinguir tu enemigo, aprenda a ubicarlo, a saber dónde está, cómo se llama, quién es, cómo actúa, cómo lo tiene aguantando hambre en esta miseria; no se resigne a ella; no hacemos lo que hacen algunos curas que le dicen al campesino: resígnese mi hijito que esto es voluntad de mi Dios. ¡No es así! ¡Es falso! En nombre de Cristo no se pueden engañar a los campesinos ni se les puede decir que tengan resignación frente a unos miserables que explotan al campesino, lo tienen aguantando hambre. Esa clase de concientización se va pa'l carajo. ¡No! Es diciéndole al campesino dónde está su enemigo, quién lo tiene en esa situación, cómo operan, quiénes son y cómo se llaman y dónde están incrustados, para que aprenda a saber dónde está. Porque mientras uno no sepa dónde está el enemigo le queda muy difícil luchar contra él. ¿Por qué nosotros en Colombia, nosotros los campesinos, nos matamos unos con otros? Es que porque unos somos liberales y otros somos conservadores. Aprovecharon la ignorancia del campesino, de nosotros para ponernos a pelear. Nosotros en Colombia, bañamos los caminos de sangre —sangre campesina— engañados por los políticos miserables bellacos. Así se los he dicho en Colombia también, no va a creer que es aquí no más donde lo he dicho; lo he dicho en las plazas públicas, porque me importa un carajo lo que piensen. Lo que necesito es decir la verdad. Denunciar una cantidad de cosas que el campesino debe de saberlas.

Nosotros los campesinos en 12 años de violencia [3] nos matamos unos con otros porque los grandes señoritos nos pusieron a pelear, utilizaron nuestra ignorancia y nos decían a los liberales: "ustedes tienen que matar a ese porque es conservador"; "ustedes los que son rojos tienen que matar a los que son azules". Y nosotros lo hicimos, ¡nosotros lo hicimos! Yo vi a mis hermanos caer acribillados por las balas. Los vi

[3] El señor Londoño se refiere a la "guerra civil" colombiana conocida bajo el nombre "La violencia".

amarrados en una *guadua*, cantidad de huérfanos, miles ríos de sangre. ¿Quién tuvo la culpa de esto? Los políticos miserables, liberales como yo. ¡Yo ya no soy liberal! ¡No soy nada! Simplemente soy un campesino, con la necesidad de hablar claro a mis compañeros. Ése es mi deber. Pero los políticos son muy hábiles. Esos miserables son muy hábiles y se aprovecharon de la ignorancia del campesino para ponerlo a pelear. Por eso lograron que en Colombia nosotros los campesinos bañáramos los caminos de sangre y los adornáramos de muertos. Nosotros pusimos los muertos y la sangre; nosotros, los campesinos.

He estado hablando en el punto de la concientización del campesino. Y a ustedes también les toca, señores, que en este momento, por lo que entiendo, son personas que forman parte de organismos encargados de hacer reforma agraria en sus respectivos países. Y yo quisiera preguntarles a ustedes: ¿sienten la reforma? ¿la sienten como una necesidad de la situación social que viven los países? ¿o simplemente son figuras decorativas?

Ya con anticipación les había pedido las excusas para que ninguno se vaya a resentir porque lo que yo digo. No es mi intención ofender a nadie. Simplemente analizar lo que yo veo, lo que yo siento, lo que creo que es mi deber. Porque antes que todo, por encima de todo, hay que cumplir con el deber. Cuando se ha jurado como yo representar a los campesinos, a mis compañeros de clase, no se puede hablar en otra forma, en otra tónica, no se puede hablar con rodeos, ni con mentiras, ni con vainas. Claro, las cosas así le duelan a quién le duela, y eso no importa. Porque hay un equipo de profesionales acá, personas que en sus respectivos países tienen el encargo sagrado de hacer la reforma agraria en cada país, el cual representan. Pero sería bueno, yo como campesino preguntarles: ¿Verdaderamente sienten la necesidad de hacer la reforma agraria, o apenas la miran de lejos y no se quieren comprometer con ella? ¡Debe salir un compromiso de aquí! A menos que se haya venido a hacer turismo. Es verdad que estamos en el hotel de los turistas, pero no creo que nosotros estamos en calidad de turistas. No, estamos frente a un deber, frente a algo muy importante que es la reforma agraria en los países latinos. Nada de turismo, no señor, aquí se vino a cumplir con un deber sagrado. Entonces, a pesar de que estamos en un hotel de turistas no creo que ninguno se sienta turista; no, ustedes han venido con el infinito deber, con el sagrado deber de cumplir con una obligación. Y eso es muy distinto, aquí no venimos a engordar, ni a pasear; aquí venimos a analizar la situación de los países latinos: qué es lo que necesita el campesino, y como ustedes lo han dicho aquí, la importancia y la necesidad de la participación del campesino y, sin embargo, no han traído un campesino de sus respectivos países. Aquí debían de haber, por cada delegación un campesino. Sin

embargo, tal vez el gobierno del respectivo país no ha podido darle los viáticos; porque puede que ocurra como pasa en mi país que un político que en este momento aspira a ser presidente de la república ¿sabe qué dice de nosotros, los campesinos?, que la plata que se gasta en nosotros es malgastada. Y ya alguna vez pude decirle: ¿y la que se gasta en ustedes, bellacos, no es malgastada? ¿solamente malgastada la que se gasta en los campesinos, no? y usted qué come ¿no es de lo que sembramos nosotros?

Miserable, y así aspira a ser presidente del país, una porquería de éstas que tiene ese concepto tan miserable, tan negro de los campesinos. Tal vez pueda ser que no se intoxique cuando esté comiendo arepas o chupaplátanos de las que sembramos nosotros. No sé si tengan algún concepto que la plata que se gasta en el campesino es malgastada. Solamente es bien gastada la que se gasta en la oligarquía por ahí paseando. Ésa si es bien gastada... Sinceramente tengo que agradecerle, repito nuevamente, a las personas que hicieron posible mi venida aquí. Yo soy un campesino de por allá de la montaña, por allá vivo. Para venir aquí tengo que dejar mi labrado allá, mi sementera; pero mi deber me llama y aquí estoy, si mi deber me impone estar aquí, aquí estoy. No vayan a creer que estoy muy contento aquí, esto no es mi ambiente. ¡No! me fastidia estar en este ambiente. Soy persona acostumbrada a dormir en el costal y a comer cualquier cosa. Me fastidia, me asfixia este ambiente. Pero aquí estoy cumpliendo con un deber. Sí, porque yo necesito saber qué piensan ustedes, cómo opinan; aquí los he visto parados acá ante este micrófono dando sus opiniones y eso es lo que a mi me importa; porque yo iré a mi país a decirle a mis compañeros qué fue lo que oí decir aquí, cómo sienten los que asistieron a este seminario, cómo sienten, cómo ven la reforma agraria en los países latinos. Entonces mi deber me impone estar aquí, y aquí estoy.

El movimiento campesino en Colombia y en cualquier parte de un país, en cualquier parte, en cualquier país, tiene inmensos peligros, porque si nosotros, los que en este momento estamos dirigiendo el movimiento campesino, nos dejamos halagar porque conquistamos una cosita, creemos que ahí paró el movimiento, que ya conquistamos lo esencial. Eso es un peligro de los que tiene el movimiento campesino. A nosotros no nos halagan y porque nosotros necesitamos, estamos creando la conciencia en el campesino, de que cada campesino sea un dirigente. Nosotros no nos podemos convertir en caciques, ni en caudillos. No señor, el movimiento campesino debe tener un rebaño de hombres capaces, que cada campesino sea capaz. Cada uno, cualquiera del montón, sea capaz de dirigir el movimiento campesino; nada de caciques, nada de caudillos. El movimiento campesino colombiano no va a tener

caudillos. Cada campesino irá a ser un dirigente. Porque es muy peligroso, es muy peligroso cuando un movimiento campesino, cuando los campesinos seguimos a un cacique, a un dirigente. Porque si ese dirigente fracasa, si ese dirigente es deshonesto y hay que sacarlo, se acabó el movimiento. ¡No! Nosotros estamos capacitando al campesino, a los compañeros, estamos haciendo de cada campesino un dirigente, para que cualquiera esté en capacidad de dirigir su movimiento; para que no se deje halagar con promesas ni con regalitos ni con nada; para que se fije sus metas, porque las metas que se ha trazado el movimiento campesino en Colombia son bastante amplias. Pero son peligros que asaltan al movimiento campesino. Así como el movimiento sindical lucha y lucha y pelea, y hace huelgas por el aumento de un miserable peso para su salario. Conquistado ese peso o dos, a diez o veinte pesos o lo que sea, ha terminado la lucha. Nosotros los campesinos no peleamos por eso, ni luchamos por eso. Lucharemos por el cambio de estructuras, por el derrocamiento de un gobierno capitalista, oligárquico, perseguidor. Ésas son las metas de un movimiento campesino: lograr que haya un gobierno verdaderamente del pueblo, un gobierno donde nosotros los campesinos podamos sentarnos con los señoritos en la misma mesa y discutir en igualdad de condiciones. En este momento nosotros no podemos ni entrar, nosotros los campesinos olemos maluco en cualquier parte, nos miran con asco, con desprecio.

Ésas han sido tradicionalmente las metas del movimiento campesino con horizontes verdaderamente amplios. Nosotros no nos vamos a conformar con halagos. Nada de eso... eso son peligros que tiene el movimiento. No podemos caer nosotros como movimiento campesino en lo que ha caído la lucha sindical —por lo menos en mi país— que se contentan con el aumento de salario y ahí paró, ahí terminó todo su movimiento. Nosotros vamos más allá.

¿Cuál es la política del movimiento campesino? Perdón, ¿la conducta del campesino frente a los partidos políticos? Por lo menos en mi país, que existen pocos partidos políticos, ¿cuál es la posición de nosotros los campesinos como movimiento campesino frente a los partidos políticos? Nosotros sabemos demasiado que ninguno de los partidos políticos en mi país es capaz de hacer la reforma agraria. Ninguno es capaz, ¿por qué? Porque en las directivas de los partidos políticos están nada menos que los principales enemigos de ella, los principales terratenientes y latifundistas son los directivos de los partidos políticos y para hacer una reforma agraria habría que empezar con ellos... a expropiarles sus latifundios... sus predios... y como ellos son los que hacen las leyes, a ellos les es muy difícil, y nosotros ya lo sabemos, nosotros los campesinos ya sabemos eso, que los partidos, ninguno, por lo menos en mi país, vuelvo a repetirlo pa'que nadie se vaya a sentir

maluco, vuelvo a repetirlo que es en mi país que existen unos partidos y que nosotros los campesinos estamos conscientes ya; no faltaba más sino que a esta hora no lo estuviéramos; estamos conscientes que ninguno de los partidos es capaz de hacer la reforma agraria como la necesitamos los campesinos. No, nuestra reforma en Colombia es sumamente tímida, porque fue hecha por los mismos latifundistas. ¿Cómo les parece? Bien, nosotros no sabíamos esto pero ya lo estamos sabiendo, ya estamos empezando a aplicar la cosa por dónde es.

Nosotros, la Asociación de Campesinos, la Asociación Nacional, discutió ampliamente lo que nosotros llamamos el Primer Mandato Campesino que está consignado en ese periódico que yo les obsequié, que les repartieron ahora, que es obsequiado a ustedes por el movimiento campesino de Colombia.[4] Está consignado el Primer Mandato Campesino, y ustedes vieron qué polvero tan importante levantó el mandato campesino, cuando lo conocieron los señores políticos, brincaron p'arriba. Fue un verdadero purgante. Yo creo que hasta *nuches* les dio, pobrecitos. ¿Por qué? Porque en el mandato campesino, nosotros los campesinos fijamos nuestra posición y decimos claramente cómo es la reforma que queremos los campesinos de Colombia. Lo dijimos y lo publicamos, y qué polvero que levantó cuando la opinión general, la opinión pública, cuando los políticos y los señores importantes se dieron cuenta de lo que nosotros habíamos aprobado. Cómo se asustaron bastante, simplemente porque nosotros los campesinos fijamos nuestro pensamiento, ahí en ese documento que se llama Primer Mandato Campesino y que expresamos muy claramente cómo es que queremos una reforma agraria, cómo la vemos, cómo la necesitamos. Pero ellos no estaban acostumbrados a eso, porque nosotros llevábamos 150 años, los señores políticos nunca nos habían dado la oportunidad a nosotros los campesinos, de hablar, de dar nuestras opiniones y hasta ahora lo hemos podido hacer a través del movimiento de organización campesina. Por eso cuando nosotros hablamos, cuando nosotros discutimos ampliamente y aprobamos un documento sagrado para nosotros, que se llama el Primer Mandato Campesino y lo dimos a la publicidad, cómo se asustaron los señores políticos y mucho más los señores terratenientes y latifundistas. Cuando nosotros decimos en el mandato que a las tierras hay que echarles mano, sin pagar ni un peso, nada, nada porque la tierra es un bien común, la tierra la puso Dios para el servicio de la humanidad. ¿Qué hiciera la humanidad sin la tierra, pues? Cuando el hombre vino al mundo ya estaba la tierra para que se sirviera de ella. La tierra Dios no se la escrituró a nadie, la tierra es bien común como

[4] Publicado por la Asociación de Usuarios en otoño de 1971. Entre otras cosas, este documento pidió la expropiación de los latifundios sin indemnización. [Sel.]

el agua y como el aire. Simplemente que unos más avispados se apoderaron de ella y luego legislaron para legalizar esa posición con escrituras y con códigos y vainas. Pero la tierra es bien común, la tierra la puso Dios para que el ser humano, para que la humanidad viva de ella. ¿Qué es lo que no sale de la tierra? ¿qué *será*? Todo sale de la tierra, nosotros somos partes de la creación, el hombre es parte de la creación, y la tierra apareció para que el hombre se sirviera de ella; entonces es un bien común. No debía estar escriturada a nadie para que todos tengan acceso a ella. Pero nosotros los campesinos no tenemos derecho sino a *escarbar*, a trabajar y a enriquecer otro miserable a costillas de nuestro trabajo y de nuestra hambre. A eso tenemos derecho, y eso es lo que nos otorgan nuestras leyes pa'que no friegue pues.

Eso es lo que otorgan nuestras leyes, porque a mi me toca decir ahora que nosotros —bueno casi me zafo—; nosotros no hemos dirigido invasiones.[5] Quiero aclararles una situación: ¿por qué se invade en Colombia? Al campesino en Colombia ya no hay que decirle: vea compañero invada, si usted tiene hambre, ¡no! Porque nosotros le habíamos dicho a los compañeros, no se siente a esperar la reforma agraria en la forma que está concebida, una reforma tan tímida, que es una cosa así... que las manitas son de este largo, las armas jurídicas son así, vea, no se siente a esperar que la reforma le solucione el problema, mire que el hambre que está aguantando, si es que se va a dejar morir de hambre ahí sentado. Entonces ya el campesino está consciente de lo que está pasando, está consciente de que su reforma no camina, no tiene armas jurídicas. Tiene muy buenos funcionarios extraordinarios, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, en Bogotá por lo menos tiene magníficos ejecutivos, pero para qué y ellos qué pueden hacer, si ellos son los primeros que tienen que respetar la ley y desenvolverse dentro del marco de la ley, dentro de lo que les permiten las armas que tienen. Son muy buenos, magníficos funcionarios, identificados con la reforma agraria, pero no pueden hacer más, y nosotros queremos mucho a través de la reforma.

Entonces ya el campesino está consciente, y no está como un pendejo simplemente esperando. ¡No! Entonces, ha comprendido la necesidad de echarle mano a la tierra ya que el INCORA no posee armas para echarle mano; si no se puede por las vías legales, echémosle mano por las vías de hecho a ver qué pasa; a ver qué pasa. Y sí, ya vemos los resultados.

La importancia de la invasión ¿por qué es importante la invasión?

[5] En el otoño de 1971 los campesinos invadieron simultáneamente primero 700 y después de 250 haciendas. [Sel.]

En un país como Colombia es importante, porque ni el mismo gobierno, ni los políticos, ni mucho menos los latifundistas, pues sería pedirle carne a un perro, ellos no han considerado necesaria la reforma agraria, o por lo menos no han considerado necesario dotar al instituto de armas jurídicas que le permitan expropiar en cuestión de 12 horas. ¡Ah! en mi tierra ¿sabe qué pasa? ...que para expropiar un latifundio le metemos cuatro años apenas... Entonces el campesino, ya nosotros sabemos de esto, ya lo sabemos, ¡bah! que antes no lo sabíamos, y estábamos como un pendejo esperando y espera y espera y espera...

Entonces la invasión en mi país sí tiene mucha importancia porque esto nos da la idea; precisamente a esta hora llevamos apenas unas 900 invasiones, no más, apenas. Pero el gobierno ya se está dando cuenta y los señores políticos están un poquito asustados. Ahora sí están viendo que la cosa es de verdad, que ya nosotros estamos tomando nota de la cuestión. Ya no les caminamos como un rebaño detrás del pastor, ¡no! ya les decimos cara a cara ustedes son los peores enemigos, ustedes son los que están entorpeciendo la reforma agraria en el país, ustedes están haciendo aguantar hambre a los campesinos, y nosotros estamos cansados de aguantarla. Ustedes son los obstáculos para la reforma agraria, porque ustedes son los latifundistas y los que legislan porque ustedes son los mismos, los mismos latifundistas en el senado de la república. ¿Cómo les parece la desgracia de nosotros?

Los mismos latifundistas están de senadores donde se hacen las leyes que rigen el país; los mismos latifundistas aprobando la reforma agraria, ¡qué cosa tan vulgar! los mismos latifundistas son gobernadores, son ministros. Es el Congreso de la República donde se hacen las leyes y allá están todos nuestros principales latifundistas y terratenientes, empresarios, comerciantes en grande y los industriales. ¿Tendremos apelación nosotros los campesinos? ni más faltaba, ni más faltaba que fuéramos tan mulas, tan idiotas de creer que ellos van a legislar en nuestro favor, ni más faltaba pasáramos de mulas. Eso ya lo estamos viendo. Ya nos estamos dando cuenta y ellos están preocupados. Me gusta mucho que se preocupen. Ya el gobierno está pensando en serio, porque está viendo el tajo duro con los campesinos. Los señores políticos en este momento les cuento, señores, se está debatiendo un proyecto de ley en el Congreso de la república, un proyecto que presentó el presidente y el ministro. Pero es un proyectito que es una cosita así, ¡Ja! eso no representa los intereses de nosotros, no, es una cosa que él hizo allá, él solito, como le convenía a él. Si... no van a creer que ese proyecto representa la necesidad o la aspiración del campesino o va a solucionar el problema del campesino, nada de eso. Sin embargo, a pesar de que es un proyecto tímido, tímido, una cosita así,

de mentiras, y ¡ay! qué alboroto que hicieron los parlamentarios. Porque ahora sí es que había llegado la revolución a Colombia. ¡La revolución... bendito sea mi Dios!

¿Cómo les parece...? Por eso es que la participación de nosotros, los campesinos, nos han dicho que es una participación subversiva. Que la participación o la representación de nosotros en la junta directiva de los institutos agropecuarios que es subversiva, a mi me lo han dicho en la cara. Entonces yo les digo: ¿De manera que pa'que no me digan subversivo me tengo que dejar morir de hambre...? Para no ser subversivo... ¿tengo que estarme callado como una piedra? ¿como una mula...? eso es lo que ustedes quieren... vayan pa'l carajo... digan lo que quieran, lo que les dé la gana, pero aquí vine a decirles la verdad, y mientras pueda hablar la digo, así se pongan pálidos o colorados como les dé la gana.

¿Cómo les parece el proyecto de nuestro querido presidente?; le tenemos mucho cariño, es un hombre noble, pero qué puede hacer el presidente donde hay unas leyes que parecen unos caimanes que por donde se mueven los chuzan. ¡Pobrecitos...!

El presidente tenía que presentar un proyecto de ley, una cosita, pues, que fuera muy suave para los señores latifundistas, pobrecitos. A ellos hay que sobarlos con mañitas. Entonces, el proyecto de ley que presentó nuestro presidente es una cosita pues muy suavecita, porque lo van a discutir en el Congreso los mismos que tendrán que aprobarlo para que mañana con esa misma ley les expropien a ellos sus latifundios. ¡Ja! ¿Cómo les parece? Y a pesar de que es un proyectito así muy suavecito, muy débil, muy enclenco, ¡Ave María! los señores congresistas están aterrados con ese proyecto, pues tenemos los campesinos y el mismo señor presidente se va a ver frente a un dilema, ¡a que los señores del Congreso no le aprueben el proyecto por revolucionario! ¡Ja! ¡Revolucionario! ¡Es más revolucionaria mi suegra!

Bueno, pues, por qué es que se ríen de mi ¡ah! Yo sí no me enojo. Yo ya estoy vacunado contra todo. Yo no me enojo, lo que necesito es que ustedes no se vayan a enojar por lo que yo diga. Porque yo sé que hay muchos países que a veces el lenguaje de uno no está parecido, no lo entienden; o uno dice una cosa y entienden otra y a lo mejor creen que a uno lo están insultando. Por eso yo con anterioridad les dije: Tengan mucho cuidado; y por otra cosa, ustedes son personas demasiadamente cultas, profesionales; ustedes deben comprender que soy un campesino analfabeta, extraído de los cafetales del Quindío. Son ustedes los que me deben de comprender a mí y no yo a ustedes. Porque yo no tengo título, yo no tengo estudio. Ustedes sí lo tienen, ustedes tuvieron el privilegio de ir a una universidad; yo no fui ni si-

quiera a la escuela. Ustedes me deben entender a mí. No esperen que yo los entienda a ustedes. El deber es de ustedes y no es del mío.

Les estaba contando lo relativo al proyecto de ley que se discute en mi tierra sobre unas reformas a la reforma agraria. Que los señores políticos, los señores parlamentarios, que es un grupo de 350 apenas. Los señores parlamentarios están asustadísimos con ese proyecto tan revolucionario, y no le falta a ese proyecto sino una camándula pues... ¡pa' ser quién! Pero ahora con las invasiones ya el gobierno dijo a los señores parlamentarios hay necesidad de reunirnos rápido porque esta cosa de las invasiones están malucas. Esto está fregado; estos campesinos del demonio están invadiendo y jodiendo mucho. Hay que aprobarles este proyecto a ver cómo atajamos las invasiones. Señores, con proyecto o sin proyecto, continuaremos invadiendo.

Yo vuelvo a insistir en una cosa. Se habla bastante aquí sobre la representación del campesino, sobre la participación del campesino en el proceso en el desarrollo de la reforma agraria en los países latinoamericanos y, sin embargo, vemos cómo aquí apenas habemos cuatro. ¡Ah! Estamos dando en la trompa nosotros mismos. Sí, porque insisto, y muy respetuosamente, con el más infinito respeto que merecen los directivos los señores organizadores de este seminario, es una sugerencia que les hago, pero no en mi nombre, en nombre de los campesinos de mi país, en nombre de los campesinos de Latinoamérica que en estos seminarios participe un campesino por país, que cada delegación traiga un campesino, aun cuando sea para que diga bestialidades como lo estoy haciendo yo aquí... No importa. Pero empecemos. La ley debe entrar por la casa. Sí aquí se habla de participación campesina, pues, es aquí donde debemos dar el ejemplo. Claro está, hombre caramba, ni más faltaba, si aquí decimos que la representación es indispensable, la participación y aquí no le estamos dando participación al campesino. Hombre, nos estamos dando en la mula nosotros mismos.

Bien, con el infinito respeto que me merecen a mí porque entre otras cosas les agradezco infinitamente que yo haya podido participar en este seminario y que haya podido por lo menos divertirles con mis pendejadas, pero yo soy así, yo soy así, y no puedo ser de otra manera... De manera señores, ayer se hablaba de la angustia del campesino, y al señor de Venezuela, al señor Landínez, como es, yo no sé de esos idiomas ni jota, me da trabajo pronunciar, apenas pido la comida en mi tierra, así clarito, pero aquí me da trabajo.[6] Bueno, ayer causó alguna vainita la cuestión de la angustia del campesino. Sí señor, es una angustia para nosotros y para los campesinos de cualquier país, ver que

[6] El señor Londoño se refiere al señor V. Giménez Landínez, exministro de agricultura de Venezuela. [Sel.]

pasan los días, pasan los meses y pasan los años y su problema es cada vez peor. Los ricos son cada vez más ricos y nosotros cada vez más pobres. Cómo no va a ser angustia, si como en mi patria vemos que pasa el tiempo y la reforma agraria no llega; es una cosa pero como una tortuga sin patas que camina yo no sé a qué paso, pero no llega. Entonces el campesino está viviendo una angustia. La angustia de su hambre, la angustia de necesidad, la angustia de ver a sus hijos muriéndose de hambre, esperando quizá, lo que tal vez no va a llegar nunca. La reforma agraria no llega a nuestros hogares, y mientras tanto aguantamos sangre con nuestros hijos.

Gracias.

III. SIETE TESIS EQUIVOCADAS SOBRE AMÉRICA LATINA *

Rodolfo Stavenhagen

En la abundante bibliografía que se ha producido en los últimos años sobre los problemas del desarrollo y del subdesarrollo económico y social se encuentran numerosas tesis y afirmaciones equivocadas, erróneas y ambiguas. A pesar de ello, muchas de estas tesis son aceptadas como moneda corriente y forman parte del conjunto de conceptos que manejan nuestros intelectuales, políticos, estudiantes y no pocos investigadores y profesores. Pese a que los hechos las desmienten, y a que diversos estudios en años recientes comprueban su falsedad, o cuando menos hacen dudar de su veracidad, dichas tesis adquieren fuerza, y a veces carácter de dogma, porque se repiten en innumerables libros y artículos que se dedican, sobre todo en el extranjero, a los problemas del desarrollo y subdesarrollo en América Latina.

Me referiré en este artículo solamente a varias tesis de carácter sociológico, ya que algunas tesis equivocadas de carácter económico han sido ampliamente debatidas y rebatidas por los economistas en tiempos recientes.

Primera tesis: los países latinoamericanos son sociedades duales

En esencia, esta tesis afirma que en los países latinoamericanos existen de hecho dos sociedades diferentes y hasta cierto punto independientes, aunque necesariamente conectadas: una sociedad arcaica, tradicional, agraria, estancada o retrógrada, y una sociedad moderna, urbanizada, industrializada, dinámica, progresista y en desarrollo. La "sociedad arcaica" estaría caracterizada por relaciones de tipo esencialmente familiar y personal, por instituciones tradicionales (el compadrazgo, ciertas formas de trabajo colectivo, ciertas formas de dominación personalista y de clientela política, etcétera), por una estratificación social rígida de *status* adscritos (es decir, en que la posición del individuo en la escala social está determinada desde el nacimiento, con pocas posibilidades de cambio durante su vida), y por normas y valores que exaltan

* Artículo publicado originalmente en el periódico *El Día*, México, 26 de junio de 1965, y revisado.

—o cuando menos aceptan— el *statu quo*, las formas de vida tradicionales heredadas de los antepasados, y que constituyen un obstáculo al pensamiento económico "racional". La sociedad "moderna", por lo contrario, consistiría en relaciones sociales del tipo que los sociólogos llaman "secundarias", determinadas por las acciones interpersonales encaminadas a fines racionales y utilitarios; de instituciones funcionales, de una estratificación poco rígida (es decir, con movilidad social) en que abundan los *status* adquiridos por medio del esfuerzo personal y determinados ya sea por índices cuantitativos (como son el monto de los ingresos o el nivel educativo), ya por funciones sociales (ocupación). En la "sociedad moderna" las normas y los valores de las personas tienden a ser orientados hacia el cambio, el progreso, las innovaciones y la racionalidad económica (es decir, el cálculo de mayores beneficios con menores insumos).

Según esta tesis, cada una de las dos sociedades que se encuentran —y se enfrentan— así en cada uno de los países latinoamericanos tiene su dinámica propia. La primera, la arcaica, tiene su origen en la época colonial y aun antes, y conserva muchos elementos culturales y sociales muy antiguos. Generalmente no cambia, o lo hace muy lentamente. En todo caso, los cambios que acusa provienen de fuera, justamente de la sociedad "moderna", y no son generados internamente. La otra sociedad, la moderna, está orientada hacia el cambio, genera en su seno sus propias modificaciones y es, por supuesto, el foco del desarrollo económico, en tanto que la primera constituye un obstáculo a ese desarrollo.

En un nivel más sofisticado, y tal vez por ello más engañoso, la tesis de la sociedad dual se expresa como una supuesta dualidad entre el feudalismo y el capitalismo en nuestros países. Se afirma, de hecho, que en gran parte de América Latina subsiste una estructura social y económica de tipo feudal que constituye la base de los grupos sociales y económicos retrógrados y conservadores, es decir, la aristocracia terrateniente, la oligarquía, los caciques políticos locales, etcétera. Por otra parte, se afirma, existen los núcleos de economía capitalista, en que actúan las clases medias emprendedoras, progresistas, urbanizadas. Implícita en esta descripción está la idea de que el "feudalismo" constituye un obstáculo al desarrollo de nuestros países y debe ser eliminado para dar lugar al capitalismo progresista, el que será desarrollado por los grupos sociales de capitalistas emprendedores, en beneficio del país en su conjunto.

No cabe duda que en todos los países latinoamericanos existen grandes diferencias sociales y económicas entre las zonas rurales y urbanas, entre las poblaciones indígenas y las no indígenas, entre la masa de los campesinos y las pequeñas *élites* urbanas y rurales, y entre regiones muy atrasadas y otras bastante desarrolladas. Estas diferencias, sin em-

bargo, no justifican el empleo del concepto "sociedad dual", por dos razones principalmente: primera, porque las relaciones mutuas que conservan entre sí las regiones y los grupos "arcaicos" o "feudales" y los "modernos" o "capitalistas" representan el funcionamiento de *una sola sociedad global* de la que ambos polos son partes integrantes, y segunda, porque los dos polos son el resultado de *un único proceso histórico.*

Veamos el primer punto.

Lo importante no es *la existencia* de dos "sociedades", es decir, de dos polos que contrastan entre sí en términos de diversos índices socioeconómicos, sino *las relaciones* que existen entre estos dos "mundos" y que los integran en un todo funcional. En la medida en que el desarrollo localizado en algunas zonas de América Latina se basa en la utilización de mano de obra barata (¿no es esto principalmente lo que atrae a nuestros países al capital extranjero?) las regiones atrasadas —que son proveedoras de esta mano de obra barata— desempeñan una función específica en la sociedad nacional y no son meramente zonas a las que, por una razón u otra, no ha llegado el desarrollo. Además, estas zonas "arcaicas" son generalmente exportadoras de materias primas, también baratas, a los centros urbanos y al extranjero.

Como veremos más adelante, las regiones desarrolladas de los países subdesarrollados operan como una bomba, extrayendo de su *hinterland* atrasado y subdesarrollado, los elementos mismos que causan su propio desarrollo. Esta situación no es nueva para los países subdesarrollados; es el resultado de un largo proceso histórico que se inició con la expansión de la Europa mercantilista y colonialista.

Ahora vayamos al segundo punto, el proceso histórico que dio origen a los dos polos de la sociedad latinoamericana. La conquista de la América Latina se realizó principalmente en el contexto de objetivos comerciales.

Esencialmente, se realizó por medio de una serie de empresas mercantiles en las que intervenían grandes capitales privados y en que hubo participación estatal. Es cierto que en algunas regiones, mediante encomiendas y mercedes, se crearon verdaderos feudos y, por supuesto, las poblaciones indígenas conquistadas fueron sometidas a las más brutales formas de opresión y explotación por parte de los españoles. Pero así como la esclavitud de los negros importados desde África para trabajar en las plantaciones de azúcar del Caribe y del Brasil respondía esencialmente a las necesidades de una economía mercantilista orientada hacia los mercados consumidores de Europa, también el "feudalismo" en las zonas indígenas de América no era característico de una economía cerrada de autosubsistencia (como el clásico feudalismo europeo), sino respondía también, a su vez, a las necesidades de: *1)* la mi-

nería exportadora, y *2)* la agricultura que abastecía los centros mineros o los mercados europeos.

Así pues, durante toda la época colonial el motor de la economía americana era el sistema mercantilista-capitalista en expansión. Las colonias españolas y portuguesas no eran más que grandes abastecedoras de materias primas que alimentaban directa o indirectamente a los diversos mercados europeos y que contribuyeron al desarrollo industrial de la Europa occidental. La economía "feudal", si es que llegó alguna vez a existir, no era más que subsidiaria de los centros dinámicos —las minas y la agricultura de exportación—, que a su vez respondían a las necesidades de la metrópoli colonial.

La gran constante de la economía colonial era la búsqueda y obtención de mano de obra barata para las empresas coloniales. Primero se ensayó la esclavitud de los indígenas, luego se introdujo la esclavitud de los africanos, después se llegó a asegurar el concurso de la mano de obra servil indígena, mediante una serie de procedimientos. Las condiciones "feudales" de trabajo y existencia de la mayoría de la población campesina servían justamente para reducir a un mínimo los costos de producción de la minería y la agricultura coloniales. Así, el "feudalismo" en las relaciones de trabajo puede ser considerado una función del desarrollo de la economía colonial en su totalidad, la que a su vez formaba una parte integral del sistema mercantilista mundial.

La economía colonial estaba sujeta a fuertes variaciones cíclicas. En el Brasil fueron desarrollándose y decayendo una tras otra la economía primitiva de extracción de madera, la producción de azúcar en las grandes plantaciones esclavistas del noreste, la minería del centro del país, la extracción del hule en la cuenca amazónica, y finalmente, en lo que va de este siglo, la producción de café en el sur y sureste del Brasil. Cada uno de estos ciclos trajo una época de auge y prosperidad a la zona en que se desarrolló. Cada uno de ellos respondía, en su momento, a la demanda extranjera. Y cada uno de ellos dejó, al terminar, una economía estancada, subdesarrollada, atrasada, y una estructura social arcaica. En gran parte del Brasil, pues, el *subdesarrollo siguió y no precedió al desarrollo.* En gran medida el subdesarrollo de estas zonas, en la actualidad, no es más que el resultado de un desarrollo anterior, pero de corta duración, y el desarrollo de nuevas actividades en otras zonas del país.

Lo mismo ha acontecido en el resto de América Latina, principalmente en las zonas mineras que florecieron en una época y cuya economía decayó después. Los ciclos económicos de la América colonial fueron determinados, en gran parte, por los ciclos económicos del mundo occidental. En Mesoamérica muchas comunidades indígenas cerradas, aisladas y autosuficientes no siempre fueron así. Por una parte, las

poblaciones indígenas fueron desplazadas por el colonizador a las zonas inhóspitas, en donde se vieron reducidas a condiciones de vida extremadamente miserables; por la otra, en época de depresión económica estas comunidades, que anteriormente estaban relativamente integradas a la economía global, se cerraron ante el mundo y fueron reducidas, por necesidad, a un nivel de subsistencia. Vemos, pues, que en términos históricos el desarrollo y el subdesarrollo están ligados en América Latina, y que con frecuencia el desarrollo de una zona implicaba el subdesarrollo de otra. También vemos que las condiciones "feudales" en gran medidas respondían a necesidades de la metrópoli colonial, de la *élite* colonial, que nada tenían de feudales.

El tipo de relaciones que se estableció entre una metrópoli colonial y sus colonias se repitió dentro de los propios países coloniales, en las relaciones que se fueron desarrollando entre unos cuantos "polos de crecimiento" y el resto del país. Lo que España representaba para sus colonias, eso mismo representaban los centros de la Nueva España (y del resto de América Latina) con respecto a las zonas atrasadas y aisladas que los rodeaban.

En realidad, las regiones subdesarrolladas y atrasadas de nuestros países siempre han desempeñado el papel de *colonias internas*, en relación con los centros urbanos en desarrollo o las zonas agrícolas productivas. Para evitar la idea errónea de que operan dos (o más) sistemas independientes en lo económico y lo social en los países latinoamericanos, proponemos que se describa la situación en términos de *colonialismo interno*, más que en términos de una "sociedad dual". Esto se hará más claro a medida que estudiemos la tesis siguiente.

SEGUNDA TESIS: EL PROGRESO EN AMÉRICA LATINA SE REALIZARÍA MEDIANTE LA DIFUSIÓN DE LOS PRODUCTOS DEL INDUSTRIALISMO A LAS ZONAS ATRASADAS, ARCAICAS Y TRADICIONALES

Esta tesis difusionista se encuentra en muchos niveles. Unos hablan de una cultura urbana —u occidental— que se va extendiendo paulatinamente por todo el mundo y que absorben poco a poco los pueblos atrasados y primitivos. Otros hablan del modernismo como de una mancha de aceite, que de un foco central o punto de partida va abarcando extensiones cada vez mayores. Otros más afirman que todo estímulo para el cambio en las áreas rurales proviene necesariamente de las zonas urbanas. Para apoyar estos argumentos se señala que hasta en las zonas más remotas del mundo se conocen actualmente los radios de transistores, las bicicletas, las pastas de dientes y la *Coca-cola*. Esta tesis lleva implícitas otras, que no siempre se manifiestan con la mis-

ma claridad: *1)* que el desarrollo del sector moderno, esencialmente expansionista, traerá consigo *ipso facto* el desarrollo del sector arcaico o tradicional; *2)* que la "transición" —como la llaman algunos estudios— del tradicionalismo al modernismo es un proceso actual, permanente e ineluctable en el que se verán envueltas las sociedades tradicionales que existen en el mundo de hoy, y *3)* que los propios centros de modernismo no son sino el resultado de la difusión de elementos "modernistas" (técnicas, *know-how*, espíritu de empresa y, por supuesto, capitales) provenientes de los países actualmente desarrollados.

Estas tesis pueden considerarse equivocadas por las siguientes razones:

a) Si bien es cierto que un sinnúmero de artículos de consumo han llegado en los últimos años a las zonas subdesarrolladas, ello no implica automáticamente el desarrollo de estas zonas, entendiéndose por desarrollo un aumento del bienestar social general. Muchas veces no se trata más que de la difusión de la "cultura de la pobreza" a las zonas rurales atrasadas, porque no produce ningún cambio institucional básico.

b) La difusión de manufacturas industriales a las zonas atrasadas ha desplazado, con frecuencia, a florecientes industrias o artesanías locales, destruyendo así la base productiva de una población numerosa y provocando la "proletarización" rural, el éxodo rural y el estancamiento económico en determinadas zonas.

c) Este mismo proceso de difusión ha contribuido al surgimiento en las áreas rurales atrasadas de una clase social de comerciantes, intermediarios, usureros, acaparadores y habilitadores, que concentran en sus manos una parte creciente del ingreso regional y que, lejos de constituir un elemento de progreso, son un obstáculo para el empleo productivo del capital y para el desarrollo.

d) La "difusión" no es con frecuencia más que la extensión al medio rural de los monopolios y monopsonios, con sus consecuencias negativas para un desarrollo balanceado y armónico.

e) En cuanto al capital se refiere, el proceso de difusión ha sido más bien de las zonas atrasadas a las zonas modernas; existe una constante descapitalización de las áreas subdesarrolladas en los países latinoamericanos. Esta descapitalización ha sido acompañada de la emigración de la población económicamente activa mejor preparada de las zonas atrasadas: jóvenes con un mínimo de educación que buscan mejores oportunidades en otras partes. Es este flujo desfavorable para las zonas atrasadas el que determina el nivel de desarrollo (y subdesarrollo) de dichas zonas, y no la presencia o ausencia de objetos de fabricación industrial.

f) No hay que olvidar que el proceso de "difusión" al que se atri-

buyen resultados tan benéficos ya tiene en América Latina más de cuatrocientos años y que, aparte ciertos focos dinámicos de crecimiento, el resto del continente está en la actualidad más subdesarrollado que nunca.

En realidad, la tesis correcta sería: *el progreso de las áreas modernas urbanas e industriales de América Latina se hace a costa de las zonas atrasadas, arcaicas y tradicionales*. En otras palabras, la canalización de capital, materias primas, géneros alimenticios y mano de obra proveniente de las zonas "atrasadas" permite el rápido desarrollo de los "polos de crecimiento" y condena a las zonas proveedoras al mayor estancamiento y al subdesarrollo. La relación de intercambio entre los centros urbanos modernos y las zonas rurales atrasadas es desfavorable a éstas, como lo es para los países subdesarrollados en su conjunto la relación de intercambio entre ellos y los países desarrollados.

TERCERA TESIS: LA EXISTENCIA DE ZONAS RURALES ATRASADAS, TRADICIONALES Y ARCAICAS ES UN OBSTÁCULO PARA LA FORMACIÓN DEL MERCADO INTERNO Y PARA EL DESARROLLO DEL CAPITALISMO NACIONAL Y PROGRESISTA

Por lo tanto, se afirma, el capitalismo nacional y progresista —localizado en los centros urbanos modernos e industriales— está interesado en la reforma agraria, en el desarrollo de las comunidades indígenas, en la elevación de los salarios mínimos en el campo, y en otros programas de la misma índole. Esta tesis está equivocada:

a) Porque, salvo raras excepciones, no existe en ninguna parte en América Latina un capitalismo nacional y progresista, ni existen las condiciones internacionales para que éste se desarrolle.

Por un capitalismo "progresista" y "nacional" entendemos una serie de políticas orientadas en palabra y acción al desarrollo económico independiente del país, es decir, de las masas de la población. Esto significaría la formulación y aceptación por parte de la clase capitalista de políticas económicas tendientes a: *1)* la diversificación de la agricultura para el mercado interno; *2)* la transformación de los principales recursos naturales del país en el propio país, para su uso interno; *3)* la creciente industrialización; *4)* una elevada tasa de reinversión en la agricultura; *5)* la creciente participación estatal en las grandes empresas económicas; *6)* el estricto control sobre las inversiones extranjeras, y su subordinación a las necesidades nacionales; *7)* el control estricto sobre la exportación de capitales y de beneficios; *8)* el fomento de las empresas nacionales en vez de las extranjeras; *9)* la limitación estricta de importaciones no esenciales; *10)* la limitación es-

tricta de la fabricación de bienes de consumo no esenciales, y otros objetivos de la misma índole.

Estas políticas no están siendo realizadas en la mayoría de los países latinoamericanos, y aquellos que han intentado implantarlas en alguna ocasión han sufrido tremendas presiones económicas y políticas del exterior. La historia reciente del Brasil proporciona un ejemplo. Después del golpe militar de 1964, realizado con el apoyo de los Estados Unidos, la política económica anterior, que había promovido el desarrollo de un capitalismo nacional y progresista, fue liquidada en favor de un creciente control de la economía por parte de las corporaciones norteamericanas. Lo mismo ha pasado en la Argentina, Chile, Bolivia y otros países. Con excepción de México (y del Brasil en una época), la "burguesía nacional" de los países latinoamericanos no tiene en ninguna parte poder o influencia suficiente para hacer sentir realmente sus intereses.

b) Porque hasta ahora —y en el futuro previsible— existe un mercado interno entre la población urbana, un mercado en constante crecimiento por las razones apuntadas en los apartados anteriores, que tiene una gran potencialidad y que aún no es debidamente aprovechado, mientras que por otro lado existe, en esas mismas zonas urbanas, una capacidad industrial empleada a medias, por razones que nada tienen que ver con el mercado interno, sino con lucros, y que por mucho tiempo no necesitará preocuparse más que por abastecer estas zonas urbanas. Esto quiere decir que zonas como Lima, Callao, São Paulo, Santiago y la ciudad de México pueden crecer económicamente por tiempo indefinido, sin que ello implique necesariamente cambios profundos de estructura de las zonas rurales atrasadas, de las "colonias internas".

La cuestión del mercado interno es esencialmente una cuestión de distribución del ingreso. Los economistas y sociólogos hablan constantemente de la necesidad de incorporar a los campesinos de subsistencia "atrasados" a una economía monetaria, con el objeto de fortalecer el mercado interno y fomentar el desarrollo económico. Sin embargo, en ninguna parte en América Latina es mayor la distancia entre los ricos y los pobres que en las ciudades, en donde está creciendo rápidamente la población urbana "marginal" de los tugurios, que vive en niveles desesperados de miseria. Si el mercado interno fuera realmente la fuerza motriz de la burguesía latinoamericana, entonces los capitalistas mexicanos, por ejemplo, no estarían buscando, como lo están haciendo, oportunidades de inversión en América Central, o los del Brasil en Paraguay y Bolivia. No estarían exportando anualmente millones de dólares a los bancos norteamericanos y europeos. En vez de esto, estarían dando su apoyo a una política impositiva más equitativa, a beneficios

más reducidos y a una más rápida rotación de capital, menores precios de sus productos y niveles más altos de producción. Por lo general, sin embargo, no apoyan ninguna de estas tendencias.

CUARTA TESIS: LA BURGUESÍA NACIONAL TIENE INTERÉS EN ROMPER EL PODER Y EL DOMINIO DE LA OLIGARQUÍA TERRATENIENTE

Se afirma con frecuencia que hay un conflicto de intereses profundo entre la nueva *élite* (o nueva clase alta), representada por los industriales y empresarios modernos, y la *élite* o clase alta tradicional (que deriva su preeminencia de la propiedad de la tierra). Si bien es cierto que en algunos países latinoamericanos la aristocracia latifundista ha sido eliminada por medios revolucionarios (siempre por parte del pueblo, nunca por la burguesía), en los demás no parece ocurrir ese conflicto de intereses. Por lo contrario, los intereses agrícolas, financieros e industriales se conjugan con frecuencia en los mismos grupos económicos, en las mismas compañías y aun en las mismas familias.

Así, muchos capitales provenientes de los arcaicos latifundios del noroeste del Brasil, por ejemplo, son invertidos por sus dueños en lucrativos negocios de São Paulo. Y en el Perú las grandes familias limeñas, asociadas económicamente a los capitales extranjeros, son dueñas de los principales latifundios "feudales" de la cordillera andina. No existe ninguna razón estructural para que la burguesía nacional y la oligarquía latifundista no se entiendan; por lo contrario, se complementan muy bien. Y en aquellos casos en que surgen posible conflictos de intereses (por ejemplo, con respecto a alguna legislación que beneficie a una de estas clases y perjudique a otra) no falta un gobierno burgués o militar conciliador que proporcione a los sectores perjudicados amplias recompensas.

El triste espectáculo de algunas "reformas agrarias" recientes proporciona un buen ejemplo de lo que se acaba de decir. Bajo el acicate de la experiencia cubana y la presión de los Estados Unidos, muchos gobiernos conservadores de América Latina suscribieron, en la conferencia económica de Punta del Este en 1961, la propuesta de que sería mejor aguantar algún tipo de reforma agraria que exponerse a una revolución campesina. Se ha dado mucha publicidad a las "reformas" en Colombia y Venezuela y a las leyes o proyectos de reforma agraria en el Brasil, Chile, Ecuador, el Perú y otros países. Pero cuando no se las ha matado en interminables discusiones en los congresos o parlamentos, han sido simplemente eludidas mediante complicados procedimientos judiciales u obstáculos institucionales especialmente erigidos (como en el Brasil, Ecuador y el Perú). Y en aquellos casos en que

algo se ha hecho (como en Colombia, Chile y Venezuela), los expertos están de acuerdo en considerar que se ha hecho demasiado poco, demasiado tarde, demasiado caro y tan mal planeado y ejecutado que estas "reformas" son insuficientes para mantenerse al nivel del crecimiento natural de la población campesina, y mucho más para redistribuir la tierra o quebrar la estructura del poder en el medio rural. Y no se puede decir de ninguno de estos gobiernos que esté controlado por la "aristocracia terrateniente" de tal manera que esté excluida la "burguesía" local. Más bien lo contrario.

La desaparición de la aristocracia latifundista en América Latina ha sido obra exclusivamente de los movimientos populares, nunca de la burguesía. La burguesía encuentra en la oligarquía terrateniente más bien un aliado para mantener el colonialismo interno, el cual en última instancia beneficia por igual a estas dos clases sociales.

Quinta tesis: el desarrollo en América Latina es creación y obra de una clase media nacionalista, progresista, emprendedora y dinámica, y el objetivo de la política social y económica de nuestros gobiernos debe ser estimular la "movilidad social" y el desarrollo de esta clase

Tal vez no exista tesis sobre América Latina más difundida que ésta. La sostienen estudiosos e investigadores, periodistas, políticos y estadistas. Es motivo de seminarios y conferencias, tema de voluminosos libros y constituye uno de los preceptos implícitos, pero básicos, de la Alianza para el Progreso. Se ha transformado, casi, en un dogma. Pero esta tesis es falsa por varias razones:

1) En primer lugar, el concepto mismo de "clase media" contiene ambigüedades y equívocos. Si se trata, como es el caso con frecuencia, de estratos que obtienen ingresos medios y que se sitúan, por lo tanto, entre los dos extremos de una escala económica, no se tiene más que un agrupamiento estadístico, no una clase social. Pero generalmente el concepto se refiere más bien a personas que se dedican a cierto tipo de ocupaciones, sobre todo en el sector terciario de la economía: el comercio y los servicios, y principalmente en el medio urbano. Se trata en este caso de empleados administrativos, burócratas, comerciantes y cierto tipo de profesionistas. También se refiere el concepto, a veces, a aquellos grupos sociales que no encajan dentro del modelo tradicional de la estructura social latinoamericana en la que sólo existían, supuestamente, la aristocracia terrateniente y los peones sin tierra. Todo lo demás, desde pequeños propietarios del campo hasta la población urbana en su conjunto, es entonces considerado "clase media". Mientras

no se definan claramente los términos, cualquier afirmación sobre las virtudes y potencialidades de "clase media" no pasa de ser una opinión subjetiva de quien la emite.

2) Muchas veces el término "clase media" es un eufemismo para designar a la "clase dominante". Cuando se habla del papel de los empresarios, de los financieros, de los industriales en el desarrollo de nuestros países, se hace referencia a una clase social que está en el poder, en la cúspide de la pirámide económica, social y política, y que toma, en su conjunto, las decisiones que afectan a nuestros países. En este caso, la clase social de que se habla no es de ninguna manera "media".

Cuando ciertos autores ensalzan las virtudes de esta "nueva" clase en la política latinoamericana, es evidentemente menos comprometedor utilizar el término neutro "clase media" que identificar correctamente la naturaleza de este grupo en la cúspide de la estructura del poder como una nueva clase dominante o *élite* del poder.

3) La tesis de la clase media da la idea de una masa potencialmente mayoritaria de la población que se recluta principalmente en los estratos bajos y que tarde o temprano ocupará totalmente el universo social, en el que los extremos altos y bajos ya no tendrán ninguna importancia: económica los primeros o numérica los segundos. Nada más utópico y falso. Ni el crecimiento del sector terciario de la economía es garantía de desarrollo, ni el aumento de los sectores con ingresos "medios" (una ficción estadística) hace desaparecer las desigualdades económicas y sociales en la sociedad. Por muy acelerado que sea el crecimiento de estos estratos medios, en América Latina en su conjunto es mucho mayor, por un lado, el crecimiento de los estratos de ingresos bajos, ya sea en el campo o en la ciudad, y por el otro el de los minúsculos estratos de ingresos elevados.

4) Los sectores que integran la "clase media" en su sentido estricto —pequeños y medianos empresarios, artesanos, profesionistas de diversa índole, etcétera (es decir, que trabajan por su cuenta o que reciben un salario por trabajos no manuales)— no tienen generalmente las características que se les atribuyen. Dependen económica y socialmente de los estratos altos, están ligados políticamente a la clase dominante, son conservadores en sus gustos y opiniones, defensores del *statu quo*, y sólo buscan privilegios individuales. Lejos de ser nacionalistas, se aferran a todo lo extranjero, desde la ropa importada hasta *Selecciones*. Por lo tanto, constituyen fiel reflejo de la clase dominante, se benefician igualmente de la situación de colonialismo interno. Constituyen la principal masa de apoyo de las dictaduras militares en América Latina.

5) El concepto "clase media" es entendido a veces en términos de los hábitos de consumo de cierto tipo de poblaciones. Así, por ejemplo,

el hecho de que los campesinos consuman cerveza embotellada en vez de chicha o pulque de fabricación casera, o el que la población urbana compre muebles o aparatos electrodomésticos a crédito, es considerado por algunos como una señal indiscutible de que estamos marchando a grandes pasos hacia una civilización de "clase media". Todo el mundo en América Latina, nos dicen los autores, tiene "aspiraciones de clase media". Sólo es cuestión de darle tiempo al tiempo para que estas aspiraciones se hagan realidad.

Estos razonamientos pueden ser considerados equivocados por las siguientes razones.

La clase social no se define por los artículos que consume, ni el nivel de aspiraciones indica la estructura de las instituciones sociales y la calidad de las relaciones humanas entre los grupos. La difusión de artículos manufacturados de origen industrial es a la vez producto del nivel universal de la técnica y de la demanda efectiva. La mayor parte de la población —sobre todo la urbana— puede disfrutar hasta cierto punto de este tipo de consumo sin que ello implique un cambio fundamental en la estructura de clases ni en las desigualdades en el ingreso, la posición social, el poder político y las relaciones de trabajo.

La creación de "aspiraciones" o "necesidades" de cierto tipo es más y más, hoy en día, el objetivo de una poderosísima industria de la publicidad que se ha infiltrado en todos los medios y sectores sociales. El nivel de aspiraciones es cada vez mayor, y por tanto lo es también el de las aspiraciones no satisfechas. Esto, como afirman los sicólogos, conduce también a niveles cada vez mayores de frustración y a sentimientos de privación. Las aspiraciones de clase media bien pueden transformarse, por lo tanto, en conciencia revolucionaria.

Por lo demás, los estudios económicos han demostrado que en América Latina la proporción de los salarios en el ingreso nacional —de los que depende la mayoría de la población— tiende a disminuir, en tanto que la de los lucros y beneficios —de una minoría— tiende a aumentar. Esta tendencia, acelerada en años recientes por los procesos inflacionarios (sobre todo en países como la Argentina, el Brasil, Chile, Bolivia y Colombia), no cuadra en manera alguna con la idea del armónico crecimiento paulatino de la "clase media".

6) El fortalecimiento de la "clase media" —ya no como hecho sociológico, sino como política social— no tiene por meta esencialmente el desarrollo económico de un país, sino la creación de una fuerza política capaz de apoyar a la clase dominante existente y de servir como amortiguadora de las luchas de clases que pueden poner en peligro la estabilidad de la estructura social y económica vigente. Mucho se lamentan los ideólogos de la clase media de que en Cuba no existiese tal clase suficientemente fuerte para hacer frente a la revolución socia-

lista. Y por otra parte se da crédito a la clase media por el hecho de que las revoluciones mexicana y boliviana se han "estabilizado" e "institucionalizado".

Las llamadas clases medias están estrechamente vinculadas a la estructura económica y política vigente y carecen de una dinámica propia que pudiera transformarlas en promotoras del desarrollo económico independiente. Una cosa es su relativa importancia numérica y otra sus condiciones y su capacidad, como *clase*, para tomar decisiones que afecten la estructura y los procesos económicos. Es notable que los autores que con más ahínco defienden el crecimiento de la clase media poca o ninguna importancia dan al hecho de que los estratos bajos aún constituyen la gran mayoría de la población en América Latina.

7) Finalmente, la tesis de la clase media tiende a oscurecer el hecho de que en América Latina abundan las tensiones, las oposiciones y los conflictos entre las clases y las etnias; de que el desarrollo social y económico de nuestros países depende, en última instancia, de la adecuada solución de estos confilctos, y de que el crecimiento de los "sectores medios" —como los llamara un autor norteamericano—, por muy impresionante que sea en ciertas regiones, no constituye una solución a estos problemas, sino más bien su postergamiento y a veces hasta su agudización.

Sexta tesis: la integración nacional en América Latina es producto del mestizaje

Esta tesis es frecuente en los países que tienen problemas étnicos: aquellos con fuerte proporción de población indígena, y el Brasil con su población negra. Se parte de la base de que la colonización ibérica de América enfrentó a dos grandes grupos raciales, a dos civilizaciones, y que el proceso de integración nacional constituye un mestizaje a la vez biológico y cultural. En los países de la América indígena se considera que la "ladinización" o la "cholificación" constituye un proceso globalizador en el cual desaparecerán las principales diferencias entre la minoría dominante "blanca" u "occidental" y las masas campesinas indígenas. Se afirma que de la estructura social bipolar tradicional ha surgido un nuevo elemento biológico y cultural intermedio, el ladino o cholo o mestizo (o mulato en su caso), quien lleva dentro de sí la "esencia de la nacionalidad" y encarna todas las virtudes necesarias para el progreso de nuestros países.

La falacia de esta tesis está en que el mestizaje biológico y cultural (proceso innegable en muchas partes de América Latina) no constituye, en sí mismo, una alteración de la estructura social vigente.

La integración nacional, como proceso objetivo, el nacimiento de la conciencia nacional, como proceso subjetivo, dependen de factores estructurales (es decir, de la naturaleza de las relaciones entre los hombres y los grupos sociales) y no de atributos biológicos o culturales de ciertos individuos. La integración nacional (entendida en el sentido de la plena participación de todos los ciudadanos en los mismos valores culturales y en la relativa igualdad de oportunidades económicas y sociales) se realizará en las zonas indígenas no con el desarrollo de una categoría biológico-cultural nueva, sino con la desaparición del colonialismo interno. En las colonias internas de nuestros países los mestizos (cholos o ladinos o mistis, como los llaman en diversas partes) son justamente quienes representan la clase dominante local y regional y quienes mantienen oprimidos a los indígenas. Son ellos quienes no tienen el menor interés en una verdadera integración nacional. Por otra parte, en el polo urbano de creciente importancia la población rural inmigrante, con frecuencia de origen indígena, se "integra" rápidamente desde el punto de vista nacional, pero más por las posiciones que va ocupando en la estructura de clases que por el proceso de mestizaje.

Por lo demás, la tesis del mestizaje esconde generalmente un prejuicio racista (aunque sea inconsciente), y es que, en lo biológico, sobre todo en los países en que la población mayoritaria acusa rasgos indígenas, el mestizaje significa un "blanqueamiento", por lo que las virtudes del mestizaje esconden un prejuicio en contra de lo indígena. El mismo prejuicio se manifiesta en el aspecto cultural. El llamado "mestizaje cultural" constituye, de hecho, la desaparición de las culturas indígenas; hacer de este mestizaje la condición necesaria para la integración nacional es condenar a los indios de América, que aún suman varias decenas de millones, a una lenta agonía cultural.

SÉPTIMA TESIS: EL PROGRESO EN AMÉRICA LATINA SÓLO SE REALIZARÁ MEDIANTE UNA ALIANZA ENTRE LOS OBREROS Y CAMPESINOS, ALIANZA QUE IMPONE LA IDENTIDAD DE INTERESES DE ESTAS DOS CLASES

No podemos dejar esta visión crítica de América Latina sin referirnos a esta tesis, frecuente entre la izquierda ortodoxa. En efecto, se afirma, con base en teorías desarrolladas por Lenin y Mao, que el éxito de la revolución socialista en América Latina depende de que la clase obrera y la clase campesina hagan un frente común ante la burguesía reaccionaria y al imperialismo.

Si bien esto es correcto como ideal revolucionario o como meta deseada en la organización y acción política, debe señalarse que si es

válido el análisis de los seis puntos anteriores, particularmente el concepto de "colonialismo interno", entonces las estructuras sociales existentes y sus tendencias actuales en América Latina no favorecen de manera "natural" esta alianza ideal, aunque no deseamos desechar *a priori* su posibilidad. Las experiencias históricas recientes no aportan un solo ejemplo de que la alianza obrero-campesina hubiera realmente tenido lugar. La revolución campesina mexicana tuvo lugar cuando casi no había clase obrera urbana. La revolución boliviana, aunque benefició grandemente a los campesinos mediante la reforma agraria, fue principalmente la realización de los mineros del estaño y de una pequeña *élite* intelectual. Los revolucionarios en Cuba obtuvieron finalmente el apoyo de la clase obrera urbana organizada hacia el final de la rebelión armada, cuando la caída de Batista era inminente. La clase obrera de São Paulo (la mayor concentración de trabajadores industriales en el Brasil) ha elegido constantemente a los gobernadores más conservadores del país —aunque de tipo "populista"— y no fue capaz de unir sus fuerzas a las de los trabajadores rurales relativamente bien organizados del noreste para salvar al régimen democrático de Goulart del golpe militar que lo derrocó. En la Argentina los obreros urbanos organizados (ya sean peronistas o antiperonistas) no han sido capaces o no han querido establecer una alianza con los campesinos y trabajadores rurales. En otros países la experiencia es similar.

En el futuro, con el subdesarrollo cada vez más grande de la mayor parte de América Latina y al caer ésta en forma creciente bajo el control de los Estados Unidos, a través de gobiernos militares o seudodemocráticos, la situación puede cambiar. Muchos gobiernos continuarán tratando de llevar a cabo algún tipo de reforma agraria, y seguramente las fuerzas políticas de izquierda la exigirán en todas partes. Con respecto a estas reformas agrarias (ya sea que se trate de los primeros pasos de una revolución democrática o de una acción de retaguardia de una burguesía cada vez más atemorizada) es pertinente llamar la atención a los puntos siguientes:

a) Uno de los pasos necesarios en toda revolución democrática es la reforma agraria. Pero el acceso de los campesinos a la tierra mediante una reforma agraria no colectivista los transforma en propietarios, con intereses comunes a los propietarios en todos los lugares y todos los tiempos.

b) En materia de reforma agraria los intereses objetivos de campesinos y obreros no son iguales. Una reforma agraria implica, generalmente, un encarecimiento inicial de los géneros alimenticios en las ciudades, que afecta en primer término a la clase obrera. En segundo lugar, implica la canalización de inversiones públicas al sector rural, con el consecuente perjuicio para el sector urbano que, como vimos,

es, en la situación de colonialismo interno, casi el único sector realmente beneficiado por el desarrollo económico.

c) La lucha de la clase obrera urbana —políticamente más poderosa que la clase campesina— por mejores salarios, más y mejores servicios sociales públicos, control de precios, etcétera, no es secundada por el sector campesino, ya que los beneficios así obtenidos por la clase obrera se logran generalmente a costa de la agricultura, es decir, de los campesinos. En América Latina casi la mitad de la población económicamente activa trabaja en la agricultura, y sin embargo el sector agrícola recibe solamente un poco más del 20% del ingreso total, y su participación en el ingreso total ha ido disminuyendo más rápidamente que su participación en la población total. La formación de capital es mucho más importante en el sector no agrícola, y las inversiones públicas y privadas (en servicios públicos, educación, salubridad, seguridad social, etcétera) benefician principalmente a las poblaciones urbanas. En otras palabras, la clase obrera urbana de nuestros países también se beneficia con la situación de colonialismo interno. Ésta es una de las razones por las que no existe en América Latina un movimiento obrero revolucionario.

d) A diferencia de la Inglaterra del siglo XIX, en donde la expulsión de los campesinos del campo y su migración a los *Sweat-shops* industriales significaba una disminución de su nivel de vida; a diferencia de la Rusia zarista, en que la movilidad rural-urbana era estrictamente limitada y en que la alianza obrero-campesina se hizo en el campo de batalla, y a diferencia de la China Popular, en donde esa misma alianza se forjó en la lucha contra el invasor japonés, en América Latina la emigración rural no sólo es posible para los descontentos del campo sino que representa, la más de las veces, una mejoría económica y social (aun en las favelas, las barriadas, los ranchos o las colonias proletarias) con respecto al pasado campesino. Puede suponerse que la conciencia revolucionaria del campesino aumenta en proporción inversa a sus cualidades de movilidad social vertical individual, y más aún si esta última significa a la vez una movilidad geográfica.

c) También podemos suponer que cuanto más intenso sea el colonialismo interno en América Latina (es decir, cuanto mayor sea la diferencia entre las metrópolis y sus colonias internas, y la explotación de éstas por aquéllas) tanto menores serán las posibilidades de una verdadera alianza política entre obreros y campesinos. El ejemplo de acontecimientos recientes en el Brasil y en Bolivia pueden ilustrar este punto.

El cuadro de América Latina que antecede puede parecer excesivamente pesimista. Si es así, se debe solamente al hecho de que la escena que nos pintan los "expertos" que perpetúan estas siete tesis equi-

vocadas resulta excesivamente optimista y conduce fácilmente a subestimar las tremendas tareas que América Latina tiene enfrente. Tal vez el mayor obstáculo interno al desarrollo económico y social de América Latina (no al crecimiento localizado) sea la existencia del colonialismo interno, una relación orgánica, estructural entre un polo de de crecimiento o metrópoli en desarrollo y su colonia interna atrasada, subdesarrollada y en creciente subdesarrollo. Con frecuencia ni siquiera los gobernantes mejor intencionados tienen conciencia de esta relación que existe entre los niveles económico, político, social y cultural. Si bien es posible que un gobierno progresista pueda tomar algunas medidas de naturaleza parcial y limitada para poner remedio a esta situación, la única salida a largo plazo parece ser la movilización social y política del campesinado "colonizado", que tendrá que hacer su propia lucha, con la excepción del apoyo que recibirá sin duda de los segmentos radicales de los intelectuales, los estudiantes y la clase obrera. Es significativo que aun aquellos gobiernos que han reconocido formalmente la necesidad de una reforma agraria no estén dispuestos a tolerar a las organizaciones campesinas independientes.

Otra panacea falsa es el mito de la clase media. Esto no quiere decir que los hijos diplomados en los estratos de ingresos medios no tengan un papel que desempeñar en el desarrollo de su país. Algunos sin duda dirigirán ellos mismos las revoluciones futuras. Otros, por supuesto, seguirán administrando la industria petrolera, los ingenios azucareros, los hospitales, las universidades y las cadenas de almacenes. Se trata más bien de saber en beneficio y en interés de quiénes serán administrados estos organismos. Y en este sentido, la "clase media" pocas veces ha sido capaz de mirar más allá de sus propios bolsillos. Los miles de técnicos y profesionales latinoamericanos que emigran anualmente a los EE.UU. a puestos mejor pagados constituyen un ejemplo fehaciente.

En América Latina existe actualmente una creciente conciencia entre los sectores de la población acerca de cuáles son los obstáculos reales al crecimiento socioeconómico y al desarrollo político democrático. Las personas que piensan sobre estos problemas se preocupan cada vez menos de factores aislados tales como "la falta de recursos", "el tradicionalismo de los campesinos", "la sobrepoblación" y "la heterogeneidad cultural y racial", que aún se encuentran en las preocupaciones de muchos estudiosos. Por lo contrario, son cada vez más conscientes de la estructura y la dinámica internas de la sociedad global y, por supuesto, de la relación de dependencia que guarda esta sociedad con respecto a la metrópoli industrial, es decir, al fenómeno del imperialismo y neocolonialismo. Esta conciencia sólo puede conducir a un análisis más profundo y refinado de la situación latinoamericana, y a una nueva acción más correcta.

IV. LA ESTRUCTURA AGRARIA EN SIETE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA *

Solon L. Barraclough y *Arthur L. Domike*

LAS MANIFESTACIONES cada día más generalizadas de descontento campesino, el deficiente crecimiento de la producción agropecuaria, el aumento de la importación de alimentos, la desnutrición del grueso del pueblo y el áspero debate sobre la reforma agraria, prueban que en América Latina la cuestión agraria ha rebasado el ámbito de la discusión académica.

No parece, pues, necesario, documentar la existencia de un grave problema agrario. Lo que urge es averiguar sus características, saber cómo y hasta qué punto la estructura agraria ha frenado el desarrollo agrícola y el desarrollo general, y adoptar políticas que corrijan sus fallas actuales.

Aunque todo el mundo acepta la existencia de un problema agrario más o menos grave, las opiniones sobre sus causas y sobre las medidas para resolverlo son muy variadas. El repertorio de medidas propuestas comprende las reformas agrarias revolucionarias, la colonización de tierras vírgenes, la industrialización acelerada, la planificación, la política fiscal, los subsidios y aun el *laissez-faire.*

La controversia sobre las posibles soluciones es distorsionada por influencias doctrinarias y por la terca tendencia de considerar el problema simplemente como el de asignar más eficazmente la inversión agrícola, ampliar y mejorar las oportunidades educativas y fomentar el desarrollo de las comunidades. En general, la presunción implícita de una estructura institucional estática tiende a excluir del análisis de posibles soluciones la consideración de reformas profundas.

En rigor, el problema agrario debe concebirse como un problema que afecta toda la estructura de la sociedad. Sin duda, el control de la tierra y de la mano de obra son un elemento principal, pero en las sociedades agrarias este control se manifiesta también en el dominio

* Este artículo fue publicado originalmente en EL TRIMESTRE ECONÓMICO, abril-junio de 1966, y en muchas otras revistas del mundo. Tal como el capítulo 9 y el capítulo 16 de este libro, se basa en datos provenientes de siete estudios sobre tenencia de la tierra realizados simultáneamente en la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, el Ecuador, Guatemala y el Perú que representan en su conjunto las dos terceras partes del continente latinoamericano. Dichos estudios fueron patrocinados por el CIDA, integrado por la FAO, la CEPAL, la OEA, el BID y por el IICA. (Véase el glosario.)

político. En América Latina este problema ha adquirido recientemente características muy graves debido al marcado desequilibrio social que han traído consigo los rápidos cambios en la población, la tecnología, los valores y las aspiraciones sociales. Después de la segunda Guerra Mundial, en forma cada vez más rápida se han desajustado los sistemas tradicionales de producción en el sector rural. Este desajuste se ha extendido a las relaciones políticas y sociales y ha hecho que los métodos que tradicionalmente sirvieron para controlar o dar solución a los conflictos sociales y económicos en el sector agrícola sean cada día más ineficaces.

Este amplio planteamiento del problema agrario latinoamericano y de sus causas permite apreciar plenamente las dificultades que presenta la política agraria y la complejidad de las alternativas a disposición de los reformadores. Si el meollo del problema agrario radica en un hondo desequilibrio social y no meramente en la apropiación defectuosa de los recursos, se verá que problemas tales como la determinación del tamaño óptimo de una explotación agrícola son de importancia secundaria. Como puede apreciarse en la lucha por los derechos civiles en los Estados Unidos, los programas de reforma social que implican transferencias del poder social y económico constituyen la reacción a una complicada trama de presiones políticas. Quienes escogen las políticas a seguir pueden elegir entre diversas alternativas; sin embargo, las restricciones que les son impuestas son mucho mayores de lo que a menudo piensan quienes observan desde afuera.

Históricamente, el sistema señorial se equipara con el "equilibrio social" en el sector rural latinoamericano. Los grandes terratenientes han tenido en sus manos la organización de la producción agrícola y el dominio de las instituciones políticas, sociales y económicas durante la mayor parte de los últimos cuatro siglos. Las posibilidades de que un campesino cambie su función económica y su posición social o de que participe del poder político, siempre han sido severamente limitadas.

Este orden social ha sido mantenido, en gran parte, por la fuerza. Es probable que la mayoría de los campesinos resintieran siempre el yugo de la servidumbre y de la esclavitud. Los innumerables levantamientos que se han producido en el sector rural desde la Conquista desmienten el mito de un paternalismo benevolente y universalmente respetado. No obstante, el equilibrio no es menos real porque sea mantenido por las armas. Hasta el siglo en que vivimos, el dominio del sector rural latinoamericano por parte de los terratenientes no había sido amenazado. Pero durante su transcurso se han producido revoluciones en México, Bolivia y Cuba, que han derrocado el tradicional sistema señorial, al tiempo que dramáticos cambios revolucionarios y ejecutivos resquebrajan el viejo orden en toda la América Latina.

En ninguno de los países estudiados —la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, el Ecuador, Guatemala y el Perú— han ocurrido cambios irreversibles de tipo "revolucionario" en sus sistemas de tenencia de tierra. Sus estrucutras agrarias, lo mismo que sus reacciones ante los problemas agrarios pueden considerarse, por lo tanto, representativos de la situación que impera actualmente en la mayor parte de América Latina.[1]

A. Factores que perturban el viejo equilibrio

Los problemas de la tenencia de tierra se están agudizando a causa de tres grandes corrientes de cambio cuyos orígenes son independientes de los sistemas de tenencia. La primera gran corriente es la espectacular tasa de crecimiento de la población que constituye según muchos estudiosos el principal elemento desquiciador. La segunda, es el rápido progreso tecnológico, que crea nuevas oportunidades para determinados productos agrícolas, deja a otros en desuso, afecta los mercados, altera la relación entre costo y precio y facilita el desarrollo de nuevas industrias no agrícolas. La última, consiste en cambios profundos en los valores sociales y en las aspiraciones y expectativas de toda la comunidad latinoamericana.

El crecimiento demográfico en América Latina es más acelerado que en cualquiera otra parte del mundo y supera a la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria. Cada año nacen alrededor de seis millones de latinoamericanos.

Un moderado crecimiento demográfico puede estimular la economía de un país industrial moderno. Lamentablemente las tasas más altas de crecimiento demográfico en América Latina se registran en las regiones pobres, donde prevalecen los sistemas de tenencia más rígidos. En las áreas rurales del Brasil, en los países andinos y en Guatemala se registran tasas de natalidad que se aproximan al máximo biológico. Aunque las tasas de mortalidad también son altas —más del doble que la de los Estados Unidos— el aumento neto de la población es enorme. La rápida urbanización es característica; pero, a pesar del considerable movimiento migratorio hacia las ciudades, la población rural aumenta constantemente casi en todas partes. El número de campesinos sin tierras crece y la rápida subdivisión de las unidades agrícolas, ya demasiado pequeñas, crea más minifundios.[2] El clamor por la tierra crece así incesantemente.

[1] El hecho de que Chile y el Perú hayan ejecutado reformas agrarias amplias pero no revolucionarias en 1969, no debilita el argumento presentado por los autores.

[2] Como se define en el estudio, los minifundios son explotaciones demasiado

Como el crecimiento demográfico, el avance de la tecnología parece inexorable. Las nuevas técnicas alteran las perspectivas productivas y las posiciones de la competencia; las situaciones mercantiles históricas cambian casi de la noche a la mañana. Los productos tradicionales deben competir en mercados mundiales cada vez más interrelacionados. Las artesanías populares a menudo decaen al no poder competir con los productos industriales importados más baratos o, en muchos casos, porque sus fuentes de materia prima son adquiridas por nuevos intereses comerciales para la exportación o la industria.

En el aspecto positivo, la irrupción de nuevas técnicas y de nuevos mercados contribuye al establecimiento de industrias en las que, por lo menos, parte de la creciente población encuentra empleo. Como consecuencia directa de la revolución tecnológica, se está operando en América Latina un cambio en la composición de la producción a la vez que disminuye la importancia relativa de la agricultura en las economías nacionales.

El cambio de valores respecto a la estructura agraria tradicional se manifiesta por la importancia creciente que se da al desarrollo económico y a la integración social. Las nuevas funciones económicas y la vida en complejos urbano-industriales ejercen una profunda influencia sobre quienes abandonan el campo, originando en ellos nuevas actitudes y nuevas inquietudes. Aun en los lugares más remotos, las aspiraciones de sus habitantes son estimuladas por el creciente comercio y por el mayor contacto con el mundo exterior debido al aumento de los medios de transporte, a la mayor difusión de diarios, sobre todo portátiles, y aun a la televisión.

La estructura social tradicional y el patrón de distribución de los ingresos que han causado el estancamiento de la economía y la pobreza perenne del campesinado, son repudiados en la actualidad por todos los partidos políticos. La integración del campesinado en la sociedad y el logro de mejores niveles de vida y educación para todos, son las metas que se han fijado unánimemente los gobiernos latinoamericanos, lo mismo individualmente que en la Alianza para el Progreso.

B. La estructura agrícola tradicional

Data de antiguo la creencia generalizada de que la agricultura latinoamericana está dominada por grandes latifundios que ocupan casi toda

pequeñas para proporcionar el empleo suficiente a una familia para obtener ingresos medios mínimos aceptables en la región, usando los métodos y técnicas prevalecientes.

la tierra productiva, mientras la mayoría de la población agrícola subsiste en minifundios y suplementa sus escasos ingresos con trabajos ocasionales de otro tipo. La información recabada en el estudio CIDA prueba que aunque éste es un estereotipo demasiado simple, no constituye, sin embargo, una exageración burda de la realidad (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Número y superficie relativa de la explotaciones agrícolas por grupo de tamaño (alrededor de 1960)

(porcientos de cada grupo de tamaño sobre el total del país)

Países	*Subfamiliar* [a]	*Familiar* [b]	*Multifamiliar mediano* [c]	*Multifamiliar grande* [d]	*Total*
Argentina					
Número de explotaciones	43.2	48.7	7.3	0.8	100.0
Área en explotación	3.4	44.7	15.0	36.9	100.0
Brasil					
Número de explotaciones	22.5	39.1	33.7	4.7	100.0
Área en explotación	0.5	6.0	34.0	59.5	100.0
Chile					
Número de explotaciones	36.9	40.0	16.2	6.9	100.0
Área en explotación	0.2	7.1	11.4	81.3	100.0
Colombia					
Número de explotaciones	64.0	30.2	4.5	1.3	100.0
Área en explotación	4.9	22.3	23.3	49.5	100.0
Ecuador					
Número de explotaciones	89.9	8.0	1.7	0.4	100.0
Área en explotación	16.6	19.0	19.3	45.1	100.0
Guatemala					
Número de explotaciones	88.4	9.5	2.0	0.1	100.0
Área en explotación	14.3	13.4	31.5	40.8	100.0
Perú					
Número de explotaciones	88.0	8.5	2.4	1.1	100.0
Área en explotación	7.4	4.5	5.7	82.4	100.0

FUENTE: CIDA.

a *Subfamiliar:* Son las explotaciones cuyas tierras son insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de una familia de acuerdo a los niveles locales, así como para proveer empleo remunerativo durante todo el año a la misma familia poseedora de una capacidad de trabajo de dos hombres-año con el nivel tecnológico prevaleciente en la región.

b *Familiar:* Explotaciones con suficiente superficie para satisfacer las necesidades básicas de una familia y que proveen empleo remunerativo de 2 a 3.9 hombres-año, en el supuesto de que la mayor parte del trabajo es realizado por miembros de la familia.

c *Multifamiliar mediano:* Explotaciones con suficiente tierra y que requieren el trabajo de 4 a 12 hombres-año.

d *Multifamiliar grande:* Explotaciones lo bastante grandes para suministrar trabajo a más de 12 personas.

El estudio CIDA trató de identificar los principales sistemas de tenencia y de determinar la forma en que influyen sobre el ritmo del desarrollo. La agricultura se organiza en diversos "sistemas de tenencia de tierras"; es decir, existen modalidades de tenencia estrechamente relacionadas con sistemas sociales locales. Los principales sistemas de tenencia de tierra son: el *latifundio*, constituido por grandes plantaciones, haciendas y estancias; *los minifundios*, individuales o comunales formados por pequeñas explotaciones; una forma mixta, el *complejo latifundio-minifundio*, en la que ambas unidades constituyen un todo simbiótico; *las explotaciones comerciales pequeñas o medianas*, y además varias situaciones transicionales. En cada uno de estos sistemas se pueden dar explotaciones que emplean técnicas tradicionales y explotaciones que emplean técnicas relativamente modernas. Cada sistema presenta problemas especiales que afectan el desarrollo económico. Sin duda, todos ellos tendrán que sufrir modificaciones cuando la agricultura responda a las exigencias creadas por un rápido proceso de desarrollo.

1. Concentración de la propiedad de la tierra

En dos de los países estudiados —Chile y el Perú— más del 80% de la tierra agrícola forma parte de unidades de gran tamaño, o sea de unidades que requieren como mínimo 12 trabajadores permanentes. En el Perú, el Ecuador y Guatemala, los minifundios o explotaciones de escala subfamiliar constituyen entre el 85 y el 90% del total de las explotaciones agrícolas; una gran proporción de los minifundistas son arrendatarios o simplemente "invasores". Aun en los casos en que sus tierras no están enclavadas en las grandes propiedades, muchos minifundistas dependen de éstas para trabajo ocasional, mercados y crédito. Aunque del cuadro 1 puede deducirse que el sistema "minifundio-latifundio" es menos importante en la Argentina, el Brasil y Colombia, el análisis de los datos al nivel regional revela grandes zonas caracterizadas por los extremos tradicionales, especialmente en el Brasil, donde los latifundios predominan en los estados de la costa. En las provincias del noroeste de la Argentina y los valles trasandinos de Colombia también rigen sistemas tradicionales. Otro factor que influye sobre estos datos es que los pequeños arrendatarios, aparceros y medieros no fueron clasificados con el mismo criterio en todos los censos. En algunos se les anotó como trabajadores agrícolas y en otros como operadores de explotaciones. A esto se debe, en parte, que en los casos de la Argentina, el Brasil y Chile figure un número relativamente menor de pequeñas explotaciones que el que arroja el censo de Colombia. Por

otro lado, las investigaciones de campo establecieron que una cantidad considerable, aproximadamente la mitad, de las explotaciones que según la clasificación del CIDA habían sido consideradas como explotaciones de escala familiar, eran en realidad minifundios. Los datos censales al respecto no son claros, por cuanto no consideran el subempleo en las explotaciones menores.

Con frecuencia se arguye que la concentración de la propiedad de la tierra en grandes unidades es tan intensa en los países desarrollados como en América Latina. Esto es falso. Los datos censales de los Estados Unidos, por ejemplo, revelan que sólo el 1% de las tierras cultivadas del país pertenece a unidades de escala multifamiliar grande, según el criterio establecido por CIDA. Esto contrasta con la proporción del 68% en Chile, o 20% en la Argentina (el porcentaje menor entre los países estudiados por CIDA). Indudablemente la concentración de la tierra en explotaciones de gran tamaño es mayor aún en algunos de los países socialistas, como la Unión Soviética, que en América Latina; pero las diferencias institucionales son tan profundas que las comparaciones estadísticas sobre el tamaño de las explotaciones entre dos estructuras sociales tan diferentes carece de sentido.

En realidad, la concentración de la propiedad de la tierra es mayor de lo que indica el tamaño de las explotaciones. Los grandes terratenientes a menudo poseen o controlan varias explotaciones a través de miembros de sus familias, o de relaciones comerciales. El estudio CIDA reveló que hay un número mucho mayor de grandes explotaciones que de propietarios, y que muchos de los terratenientes controlan más tierras de las que indica el tamaño de sus explotaciones individuales. En ciertas regiones los terratenientes poseen casi el doble de la extensión de tierras indicadas por los datos censales.

En la práctica, el grupo de propietarios de explotaciones agrícolas de clase media no tiene importancia. El total de las tierras en explotaciones de escala familiar representa menos de una cuarta parte de las tierras agrícolas en los siete países. Estas explotaciones familiares existen en mayor número en la Argentina y Colombia. Sin embargo, aun en estos países una gran proporción de estos empresarios familiares son arrendatarios, y la existencia del subempleo en las explotaciones familiares sugiere que muchas de ellas corresponden realmente a la escala subfamiliar. Los minifundistas y los trabajadores agrícolas sin tierras representan casi el 90% de la población agrícola en el Ecuador, Guatemala y el Perú, y constituyen más de dos terceras partes de la población agrícola de todos los países estudiados, excepto la Argentina (cuadro 2).

Cuadro 2. **Distribución de las familias agrícolas de acuerdo a su *status* socioeconómico, en seis países** [a]

	Argentina (1960)	*Brasil (1950)*	*Chile (1950)*	*Colombia (1960)*	*Ecuador (1960)*	*Guatemala (1950)*
Miles de familias agrícolas	786.6	5 404.2	344.9	1 368.8	440.0	417.4
Status *de las familias agrícolas*		*(por ciento)*				
Total status *superior*	*5.2*	*14.6*	*9.5*	*5.0*	*2.4*	*1.6*
Operadores de explotaciones grandes	0.4	1.8	3.0	1.1	0.3	0.1
Operaciones de explotaciones medianas	4.8	12.8	6.5	3.9	2.1	1.5
Total status *medio*	*33.9*	*17.0*	*19.8*	*24.8*	*9.5*	*10.0*
Administradores de explotaciones grandes y medianas	1.3	2.1	2.1	1.5	—	2.2
Propietarios de explotaciones familiares	16.4	12.0	14.8	17.9	8.0	6.6
Operadores no propietarios de explotaciones familiares	16.2	2.9	2.9	5.4	1.5	1.2
Total status *inferior*	*60.9*	*68.4*	*70.7*	*70.2*	*88.1*	*88.4*
Propietarios en "comunidades"	—	—	16.6	—	1.3	—
Operadores de explotaciones subfamiliares	25.9	8.6	6.5	47.0	52.3	63.6
Trabajadores sin tierra	35.0	59.8	47.6	23.2	34.5	24.8
Total	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*

FUENTE: CIDA.

a Estos datos sobrestiman la importancia númerica tanto de las clases altas como las medianas, mientras que sobrestiman la de la clase inferior. Una cantidad considerable de los operadores de explotaciones medianas no serían jamás aceptados localmente como de "clase alta" mientras que la mitad o más de los operadores de explotaciones familiares se diferencian levemente desde el punto de vista sociológico de los operadores de unidades subfamiliares, que sólo tienen algo menos de tierra. Se excluye el Perú por falta de datos estrechamente comparables.

2. *Modalidades tradicionales de la tenencia de la tierra*

La tierra es la principal fuente de riqueza en las economías donde el progreso tecnológico no ha hecho mella en las estructuras tradicionales. Como es imposible obtener ingresos de la tierra sin trabajarla, los derechos a la tierra están indefectiblemente acompañados de leyes y costumbres que aseguren a los propietarios la disponibilidad continua de mano de obra disciplinada. Estas instituciones de tenencia son producto de la estructura del poder. Escuetamente, la propiedad de la tierra o su control representan "poder" en su sentido clásico, es decir, la habilidad real o potencial de hacer que otros hagan lo que uno quiere.

El poder sobre la mano de obra rural se refleja en las instituciones de tenencia que ligan a los trabajadores a la tierra concediéndoles escasos ingresos y pocos derechos. Las instituciones de tenencia en los países estudiados van desde el peonaje e inquilinaje a diversas formas de trabajo asalariado, ya sea pagado en dinero o con una porción de la producción, hasta los casos de arrendamiento o aparcería.

La modalidad más común para ligar al campesino a la explotación es cederle una pequeña parcela para habitación y huerto; ocasionalmente recibe distintos nombres —inquilinaje, yanaconazgo, huasipungo, etcétera, de acuerdo con las tradiciones de cada país. El campesino está obligado a trabajar por un salario muy bajo o gratuitamente durante un número determinado de días al año, o a entregar al propietario sus productos agrícolas a bajo precio. Como se describe en detalle más adelante, los contratos normalmente contienen cláusulas opresivas.

Los índices de concentración de la propiedad sólo revelan los síntomas del problema y no la forma en que los sistemas tradicionales de tenencia frenan el desarrollo. Para conocer este proceso hay que entender cómo funciona la sociedad tradicional y qué fuerzas dan cohesión al sistema. Sociólogos y antropólogos han estudiado la forma en que los sistemas sociales locales, caracterizados por normas anticuadas de tenencia, determinan las oportunidades, los incentivos y las motivaciones de sus miembros.

Los grandes terratenientes y sus representantes son los miembros más ricos e influyentes de sus comunidades. El papel que desempeñan es clave en la comunidad y la nación. Sus ingresos están asegurados por las normas tradicionales de tenencia, por cuanto ellos controlan la mayor parte de las tierras. Tienen también en sus manos los demás recursos vitales para una producción eficiente, tales como el agua y el crédito. Además, en muchos casos, la agricultura es de interés secundario para ellos. Característicamente los agricultores más influyentes

tienen actividades financieras y comerciales, responsabilidades políticas en la capital e intereses profesionales y culturales ajenos al agro. Generalmente residen en la ciudad o aun en el extranjero. Como gozan de servicios médicos, educativos y culturales en los centros modernos, no se sienten impulsados a duplicarlos en las comunidades rurales que poseen. Así corroboramos que la propiedad agrícola no sólo da a quien la posee una elevada situación social y cuantiosos ingresos, sino que proporciona también un seguro contra la inflación y una excelente base para obtener crédito barato para sus empresas no agrícolas. Cualquier innovación tendiente a cambiar las actuales condiciones de la tenencia amenaza esta situación privilegiada, razón por la cual tienden a resistirse a tales cambios.

En las comunidades en que prevalece el sistema latifundista tradicional, como las del Altiplano andino, de gran parte del Brasil y ciertas regiones de todos los países estudiados, todo el mundo depende en la práctica del terrateniente. Los funcionarios públicos, y a menudo hasta la policía y el ejército, están a su disposición: pueden necesitar su influencia y buena voluntad en los círculos políticos nacionales y provinciales para mantener sus empleos. Los bancos y las instituciones comerciales operan según la conveniencia de los grandes propietarios, ya que éstos son los únicos cuyos negocios tienen un volumen suficiente para proporcionarles utilidades adecuadas. Las iglesias y las escuelas deben contar con el apoyo de los terratenientes para desarrollar sus actividades.

El poder se perpetúa mediante la restricción sistemática de las oportunidades educativas. Los estudios de casos individuales revelaron que en varias haciendas del Ecuador y Guatemala no existían escuelas primarias, ni las había en las cercanías, a pesar de que la ley exige a los grandes terratenientes contribuir a la creación de escuelas primarias para los pobladores de su propiedad. En todos los países estudiados los niveles educativos son más bajos y hay más analfabetismo en los sectores rurales que en los urbanos. Un caso extremo se da en las provincias centrales de Guatemala, donde el alfabetismo no alcanza al 5% de la población.

Los pequeños arrendatarios, medieros y trabajadores de las grandes explotaciones no tienen otra alternativa para obtener trabajo y vivienda que la que ofrecen los propietarios. Los contratos de trabajo y arrendamiento aseguran que los aumentos de productividad o ganancias extraordinarias siempre beneficien al propietario. Las mejoras permanentes, como edificios o frutales, pertenecen a la propiedad aun cuando todos los costos hayan sido pagados por el arrendatario; en muchos de estos establecimientos a arrendatarios y trabajadores les está prohibido hacer mejoras sin la autorización del propietario, por el temor de

que desvíen hacia éstas recursos de la producción comercial o de que adquieran derechos sobre la tierra. En las áreas tradicionales, los campesinos de las grandes propiedades pueden ser desalojados a voluntad por cuanto no existe un gobierno central ni fuerte, ni sindicatos que los defiendan. Los investigadores del CIDA encontraron que las haciendas en algunas regiones andinas exigen de los comunarios vecinos trabajar gratuitamente por el derecho de usar los senderos y puentes de las propiedades. A pesar de que fue prohibido en el siglo XVII, el derecho de alquilar peones todavía persiste. Encuestas de campo revelaron la vigencia de prácticas como la necesidad de obtener permiso del patrón para recibir visitas o salir de las haciendas y plantaciones, y la existencia del castigo corporal. Arrendatarios y trabajadores dependen del patrono para obtener créditos, vender sus productos y aun para obtener asistencia médica. A menudo adquieren sus alimentos y vestuario a través de la tienda de la propiedad, y su costo les es descontado de sus salarios o cosechas.[3]

A partir de la abolición del servicio obligatorio, en el siglo pasado, los peones y arrendatarios de los países estudiados adquirieron el derecho de retirarse de la explotación; pero las pocas oportunidades alternativas de trabajo, su escasa educación y, generalmente, sus numerosas deudas hacen de este derecho más bien una amenaza que una oportunidad para mejorar su situación.

Las zonas tradicionalmente minifundistas, que no dependen directamente de las grandes propiedades, se caracterizan por formas de tenencia que tampoco ofrecen muchas posibilidades para el desarrollo. En las comunidades minifundistas los contactos con el mundo exterior dependen de un grupo reducido de políticos que radican en los pueblos, y que son propietarios, comerciantes, funcionarios gubernamentales y eclesiásticos. Estas personas ejercen un gran poder sobre los pequeños propietarios. No les conviene reducir su influencia promoviendo nuevos contactos con el mundo exterior ni fomentar la introducción de nuevas técnicas, o de mayores facilidades educativas que harían más independientes a los pequeños propietarios.

Dentro de las propias comunidades minifundistas existe gran resistencia a los cambios, por cuanto los pequeños productores han aprendido, a través del tiempo, que la penetración de extraños resulta en una eventual pérdida de sus tierras e independiencia. Ante la creciente presión demográfica y la escasez de tierra, se han desarrollado instituciones sociales que limitan la posibilidad individual de los miembros de la comunidad de acumular una cantidad desproporcionada de riquezas a expensas de sus vecinos. Estas instituciones contribuyen a la

[3] Véase capítulo IX.

preservación de la comunidad, pero al mismo tiempo dificultan su progreso tecnológico. Por ejemplo, que alguien busque mejorar su posición social convirtiéndose en un agricultor eficiente es inusitado, y la emigración hacia las ciudades es el medio más común de progreso personal. Aunque los pequeños propietarios pudieran manejar sus explotaciones con habilidad y buen sentido económico, la limitación de sus oportunidades y recursos efectivamente no les permite progresar. En la mayoría de las zonas minifundistas no es posible superar la escasez de tierras mediante la tecnología moderna.[4]

3. *Productividad económica*

El progreso económico se ve frenado en la medida en que la estructura de la tenencia impide la total y eficiente utilización de tierras, mano de obra y otros recursos de que dispone la agricultura. Como parte del análisis del CIDA se desarrollaron indicadores de la eficiencia en explotaciones de diferentes tipos y escalas. Sin embargo, dichas medidas están limitadas por la insuficiencia de datos y la poca confiabilidad de los mismos, lo que impide lograr resultados analíticos precisos. La medida preferida es, desde luego, la productividad marginal de los diversos factores de producción.[5] Cuando se utilizan eficientemente los

[4] Las generalizaciones sobre los minifundios provienen de los estudios CIDA, especialmente de los estudios de comunidades dirigidos por Andrew Pearse, en Tenza y Subachoque, Colombia, en Otavalo, Ecuador y Navidad, Chile. Los investigadores del CIDA en Guatemala visitaron Panajachel, previamente estudiado por Sol Tax en su libro *Penny Capitalism. A Guatemalan Indian Economy* (Smithsonian Institute, 1953). Panajachel es una de las comunidades minifundistas más comerciales de la parte alta de Guatemala, confirmando la observación de Tax de que era atípica en la región con respecto al uso muy intensivo de la tierra. Los minifundistas estaban ansiosos de aceptar nuevos métodos agrícolas cuando éstos eran beneficiosos y se encontró que algunos de ellos estaban usando semillas importadas de Holanda. Sin embargo, se encontraron serios obstáculos institucionales para mejorar los ingresos en esta comunidad excepcionalmente progresista, siendo el principal de ellos la escasez de tierra cultivable disponible. Tax observó en su estudio que "La diferencia entre los indios y ladinos es el factor de dominación en el uso de la tierra..." (p. 31). Los ladinos (mestizos) no sólo usaron su tierra en forma diferente a los indios, sino que, en promedio, cada familia ladina tenía 8 y media veces más tierra que las familias indias —obviamente un problema asociado con las instituciones de tenencia de la tierra.

[5] La productividad marginal de los factores de producción ha sido estimada para el Centro de Chile por Carlos O'Brien Fonck. (Véase *An Estimate of Agricultural Resource Productivities by Using Aggregate Production Function, Chile 1954-55.*) Sus conclusiones tienden a confirmar las conclusiones de este artículo. Utilizando una función de Cobb-Douglas y los datos del Censo Agrícola de Chile de 1955, Fonck encontró lo siguiente: la productividad marginal de las tierras de cultivo era elevada; las tierras que se dejaron de usar como pastizales naturales

recursos se obtienen beneficios parecidos para un factor dado, cualquiera que sea el sistema de tenencia en que se emplee. Por ejemplo, en las tierras de menor potencial de productividad económica se utilizaría menos mano de obra y capital que en las tierras mejor dotadas. En consecuencia, la contribución marginal de las tierras mejores al producto total se va reduciendo hasta ser igual al de las tierras peores en utilización.

Aun después de tomar en cuenta las dificultades para la medición, quedan en claro las tendencias generales para la utilización de los recursos de los diversos sistemas de tenencia. Aparentemente se malgastan los recursos dentro de los dos grupos agrícolas de mayor importancia, el de los latifundios y el de los minifundios. En los minifundios se malgasta trabajo en extensiones de tierra demasiado pequeñas. Tierras no aptas para la agricultura —que frecuentemente se encuentran en laderas de los cerros, desiertos o quebradas— se cultivan tan intensivamente que la producción por hectárea es alta aun de acuerdo con los estándares de la agricultura moderna. Estos rendimientos resultan más notables todavía cuando se toma en cuenta la mala calidad de la tierra, de la semilla y otros insumos. El minifundio constantemente muestra en las comparaciones entre país y país un mayor rendimiento por hectárea que el latifundio, ya sea computando sus promedios en base al total de la tierra agrícola o únicamente al área cultivada (véase cuadro 3). Hay algunas excepciones, particularmente en relación con el rendimiento por hectárea cultivada en Colombia. Esto se explica a través de la tendencia de unidades de gran escala a tener ya sea tierras no cultivadas y con ganado en pastoreo extensivo, o realizar cultivos de alto valor unitario tales como la caña de azúcar, el café y el plátano. El bajo nivel tecnológico en los minifundios significa que la utilidad promedio de la mano de obra —y probablemente también la utilidad marginal— es muy baja. De la información global de los países se desprende que la producción media por trabajador en los minifundios sólo alcanza de una quinta a una décima parte de la de los latifundios. Finalmente, las tierras mal utilizadas se erosionan y pierden su fertilidad con rapidez. Esto llama especialmente la atención en

para ser cultivadas mostraron un alto producto marginal. La productividad de la mano de obra era baja excepto en las áreas de producción intensiva. La respuesta potencial a las adiciones de mano de obra resulta ser más alta en las grandes unidades. La productividad marginal y el producto marginal de la inversión en equipo de capital y en ganado fueron consistentemente más altas que sus costos. En suma, los grandes fundos han tenido altos productos marginales potenciales para el capital, para la conversión de pastizales a terrenos de cultivo y para la mayor utilización de la mano de obra. Pese a todo esto, no han logrado intensificar la producción.

las abruptas laderas de los cerros en el Ecuador y Colombia y en las selvas tropicales lluviosas del Brasil y Guatemala.

Los recursos en las grandes explotaciones también son despilfarrados, pero de distinto modo. Por lo menos la mitad de las tierras agrícolas de los países estudiados pertenecen a unidades de gran tamaño. Éstas comprenden una gran proporción de los mejores suelos y de las tierras mejor ubicadas con respecto a los caminos, mercados y abastecimientos de agua. Los propietarios tienen fácil acceso al crédito y a la asistencia técnica. No obstante, sólo una sexta parte de los terrenos pertenecientes a las grandes unidades ha sido cultivada; en el resto se ha dejado la vegetación natural. Se emplea mucho menos mano de obra por hectárea en las grandes unidades que en las pequeñas explotaciones. Aun cuando el promedio de producción por trabajador suele ser bastante alto, la producción por hectárea es baja en relación con los potenciales técnicos o en comparación con el rendimiento obtenido en las unidades más pequeñas.[6]

De acuerdo con los estándares comerciales, la calidad del manejo de las explotaciones multifamiliares en general es deficiente. Los agrónomos estiman que los grandes productores de cacao y café del Brasil podrían duplicar la producción en las plantaciones existentes solamente realizando mejoras nominales en el manejo e inversiones. En la Argentina no se hacen nuevas inversiones en las grandes estancias ganaderas que aumentarían su rendimiento entre el 25-50%, por cuanto necesitan mejor manejo que el que proporcionan los propietarios ausentes. En estudios de casos realizados en la costa peruana se han comprobado coeficientes de capital-producto de 6.0, que denotan una bajísima productividad del capital. En los Estados Unidos la relación oscila en alrededor de 2.5.

El comportamiento económico en las grandes y pequeñas unidades

[6] El profesor T. W. Schultz, en su libro *Transforming Traditional Agriculture*, Yale University Press, 1964, afirma que el problema del desarrollo agrícola en las comunidades minifundistas tradicionales puede ser reducido a términos puramente económicos sin que sea necesario recurrir a explicaciones institucionales o culturales. Schultz concluye que el problema principal para transformar las sociedades tradicionales campesinas es el de introducir "insumos no convencionales", especialmente en educación. Usa los datos de Tax sobre Panajachel para apoyar su tesis. Una mejor interpretación de Tax llevará a concluir que las modalidades de la tenencia de la tierra son un factor estratégico para el desarrollo de estas comunidades. Schultz también esquiva el problema de por qué la educación y las "inversiones no convencionales" similares son tan caras y difíciles de introducir en las sociedades agrícolas tradicionales. Al pasar por alto el problema institucional, Schultz halla difícil explicar por qué los latifundistas no han introducido más rápidamente nuevos factores productivos. (Schultz, *op. cit.* p. 169.) Dentro del marco del análisis presentado en este capítulo, lo que Schultz no acierta a explicarse es enteramente explicable y predecible.

Cuadro 3. Relaciones entre el valor de la producción agropecuaria y la superficie agrícola, superficie cultivada y mano de obra agrícola según grupo de tamaño en seis países [a]

Países y grupos de tamaño	PORCIENTO DEL TOTAL EN CADA PAÍS			VALOR CORRESPONDIENTE A LAS EXPLOTACIONES SUBFAMILIARES IGUAL A 100 ÍNDICE DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN		
	Tierra agrícola	*Mano de obra agrícola*	*Valor de la producción*	*Por hectárea de tierra agrícola*	*Por hectárea de tierra cultivada*	*Por trabajador agrícola*
Argentina (1960)						
Subfamiliar	3	30	12	100	100	100
Familiar	46	49	47	30	50	250
Multifamiliar mediano	15	15	26	50	62	470
Multifamiliar grande	36	6	15	12	49	620
Total	*100*	*100*	*100*	*30*	*57*	*260*
Brasil (1950)						
Subfamiliar	0	11	3	100	100	100
Familiar	6	26	18	59	80	290
Multifamiliar mediano	34	42	43	24	53	420
Multifamiliar grande	60	21	36	11	42	690
Total	*100*	*100*	*100*	*19*	*52*	*410*
Colombia (1960)						
Subfamiliar	5	58	21	100	100	100
Familiar	25	31	45	48	90	418
Multifamiliar mediano	25	7	19	19	84	753
Multifamiliar grande	45	4	15	9	80	995
Total	*100*	*100*	*100*	*26*	*90*	*281*

Chile (1955)[c]						
Subfamiliar	0	13	4	100	100	100
Familiar	8	28	16	14	32(63)	170
Multifamiliar mediano	13	21	23	12	25(42)	310
Multifamiliar grande	79	38	57	5	21(37)	440
Total	*100*	*100*	*100*	*7*	*24*	*290*
Ecuador (1954)						
Subfamiliar	20	b	26	100	100	b
Familiar	19		33	85	110	
Multifamiliar mediano	19		22	54	110	
Multifamiliar grande	42		19	37	93	
Total	*100*		*100*	*54*	*103*	
Guatemala (1950)						
Subfamiliar	15	68	30	100	100	100
Familiar	13	13	13	56	80	220
Multifamiliar mediano	32	12	36	54	122	670
Multifamiliar grande	40	7	21	25	83	710
Total	*100*	*100*	*100*	*48*	*98*	*220*

a Valor bruto de la producción agrícola en todos los países, excepto la Argentina, donde las estimaciones corresponden al valor agregado. No se dispone de datos comparables en el caso del Perú.
b No hay información disponible.
c Para las cifras entre paréntesis véase el capítulo 16, cuadro 7.

es explicable en términos de factores relacionados con la estructura de la tenencia. Los que controlan la tierra en explotaciones grandes y pequeñas tienen distintas motivaciones entre sí, y sus reacciones frente a cambios en los mercados y en relación con el crecimiento demográfico es diferente. Existen tres clases importantes de explotaciones: los minifundios, las haciendas tradicionales y las plantaciones "modernas". No se presta especial atención a las unidades de escala familiar por cuanto no son de mayor importancia en los países del estudio.

Los minifundios, ya sea en comunidades, en predios independientes fragmentados y en el complejo de los latifundios, disponen de una porción fija de tierra y virtualmente no tienen acceso a los demás factores de la producción fuera de la mano de obra. La supervivencia es la principal motivación para el trabajo. Al mismo tiempo esta gente debe encontrar lugar para aquella parte de la mayor población que no emigra. En el altiplano de Guatemala, por ejemplo, donde la población aumenta en un 3% anual, de acuerdo con un estudio, el promedio de tierra cultivable por cada explotación es de 1.1 ha., la mayor parte de la cual se encuentra en fuertes pendientes. Estas tierras pueden dar ocupación a sólo el 10% de la mano obra familiar disponible, aun tomando en cuenta los bajos niveles tecnológicos. En tales circunstancias, la mano de obra tiene que ser aplicada más intensivamente a una extensión fija de tierras. En resumen, la combinación del rápido aumento de la población, la rigidez de la estructura de la tenencia, la escasez de ayuda técnica y capital y la falta de alternativas de empleo, explica el alto rendimiento que se obtiene de la tierra y el bajo rendimiento de la mano de obra en los minifundios. La consecuencia lógica es una renta bruta baja de la mano de obra y el desempleo disfrazado.

En contraste, las posibilidades de producción de las explotaciones en gran escala no están seriamente limitadas por la falta de recursos —con excepción de la capacidad administrativa. El manejo de algunas grandes explotaciones es de orientación comercial, con tecnología moderna, cuyos resultados pueden ser analizados separadamente de aquellos de las explotaciones tradicionales. Sin embargo, son estas últimas las que dominan la agricultura en los países estudiados por el CIDA, tanto por su número como por la proporción de la tierra que controlan.

Las explotaciones multifamiliares tradicionales se parecen a los minifundios en cuanto a que la tecnología, las inversiones de capital y el manejo son rudimentarios, de modo que el nivel de producción es determinado esencialmente por los insumos de mano de obra. Pero las motivaciones de quienes manejan los latifundios son diferentes de las de los minifundistas. Los propietarios de grandes explotaciones no necesitan producir para sobrevivir. Ni los hacendados están presionados

por las obligaciones "familiares" a encontrar lugar para sus primos, hermanos y compadres. En efecto, el mantenimiento del poder social y económico del hacendado exige que se mantengan en un mínimo las alternativas de los campesinos, que sus ingresos sean bajos y su tenencia insegura. Tiene un motivo constante para limitar, en lugar de incrementar, sus requisitos de mano de obra. El resultado de esta situación en el aspecto económico es que la tierra en las partes directamente administradas de las grandes explotaciones sea utilizada en forma extensiva. Las posibilidades de aumentar el empleo y la producción se desperdician, y se aumenta el exceso de mano de obra en los minifundios. Este comportamiento, es necesario insistir en ello, está en completa concordancia con las aspiraciones económicas y sociales de los hacendados, aunque no concuerda con la idea que generalmente tienen los economistas de lo que es la motivación racional.

El pequeño grupo de explotaciones de gran escala que emplean tecnología y manejo modernos puede, dentro de los límites que se sugieren más adelante, contribuir al crecimiento económico del país. La productividad, tanto de la tierra como de la mano de obra, es alta en las unidades mejor explotadas. Como productores de artículos agrícolas para la exportación y de sustitutos para la importación, ayudan a mejorar la balanza nacional de pagos. Como patronos, proporcionan algunas de las alternativas necesarias para provocar un cambio en los sistemas tradicionales de tenencia. Como unidades de demostración, pueden inducir a algunas explotaciones tradicionales a seguir su ejemplo.

Sin embargo, raras veces se hacen realidad estas brillantes posibilidades. Con el fin de reducir la dependencia de la mano de obra local y para limitar los "problemas laborales", a menudo las plantaciones modernas sustituyen por capital la mano de obra hasta tal punto que se ofrecen menos oportunidades de trabajo y los salarios brutos son inferiores de lo que serían bajo un régimen de manejo más tradicional. También es práctica común en las plantaciones de un solo producto no utilizar tierras que son aptas para el cultivo, como una reacción a presiones del mercado mundial o sólo en calidad de "reserva", reduciendo de este modo las oportunidades de trabajo de los campesinos. En Guatemala, las "reservas" de plantaciones de plátano y cafetaleras eran los blancos principales de la reforma agraria frustrada de 1954. Muchos propietarios de plantaciones retienen o invierten sólo una pequeña proporción de sus utilidades en el país mismo. En efecto, es posible que los mayores beneficios que obtenga el país de estos "núcleos de eficiencias" sean los beneficios directos de los incrementos en los sueldos y en los impuestos en el país, y un posible efecto demostrativo.

La transformación acelerada de los sistemas de propiedad y tenencia de la tierra no significaría que de la noche a la mañana todas las

tierras serían explotadas intensivamente y que se obtendrían grandes rendimientos de la mano de obra. Se necesitaría algún tiempo para que el cuadro de la producción pudiera ajustarse, tomando en cuenta las ventajas económicas comparativas y la demanda del mercado. En algunas regiones se seguiría utilizando la tierra en forma extensiva, pero la tendencia inevitable sería la de utilizar mejor y más económicamente, tanto la tierra como la mano de obra. El verdadero potencial de producción se podría alcanzar únicamente después de haber superado las costumbres arraigadas por siglos.

Habría sido útil hacer un cálculo serio de los efectos de las estructuras de tenencia en la distribución del trabajo. Infortunadamente, en los estudios del CIDA no podían recogerse datos los suficientemente detallados para hacer estimaciones de esta naturaleza. Para formarse una idea de la magnitud que esto implica, se puede tomar como índice el promedio de tierras por trabajador en las unidades de escala familiar en cada país.

Si esta relación "deseable" de tierra/mano de obra prevaleciera en los minifundios, sólo se necesitarían 700 mil de los 4.4 millones de trabajadores de las explotaciones subfamiliares en seis de los países estudiados (exceptuando el Perú, donde no había datos). Si la relación tierra/mano de obra de la escala familiar fuera aplicada únicamente en la mitad de las tierras de las explotaciones de gran escala (presumiendo, generosamente, que la mitad de las tierras no tienen ningún potencial económico) se podrían emplear, con los recursos existentes, 25 millones de trabajadores adicionales en los seis países. Estas estimaciones aproximadas señalan la gran presión que existe sobre la tierra en los minifundios y las amplias posibilidades para mejorar la utilización de la tierra y la mano de obra en las unidades de gran tamaño.

4. *Distribución de ingreso e inversión*

El repartimiento tan desigual de la tenencia de la tierra es causa fundamental en el mantenimiento de la rígida estratificación social que data de la colonia. En Chile, por ejemplo, el 10% de la población agrícola recibe actualmente un 37% del ingreso agregado de este sector, mientras el 70% que proporciona la mano de obra recibe tan sólo una tercera parte del ingreso agrícola. En una zona estudiada en Colombia, el 85% del total de las explotaciones obtuvo sólo 9.3% del total del ingreso generado en la agricultura.

La distribución del ingreso agrícola, aunada al hecho de que un gran sector de la población vegeta en un nivel cercano a la subsistencia y en condiciones de subempleo crónico, es indicio de una rígida es-

tructura de clases y la causa principal de un raquítico mercado interno que impide la expansión industrial. Según el estudio CIDA, el ingreso familiar modal campesino equivale a menos de 300 dólares anuales, excepto en las pocas regiones en que existen alternativas de empleo, o donde las modalidades de tenencia son expepcionalmente buenas. El ingreso familiar en efectivo es mucho menos. En el Altiplano andino, el Nordeste del Brasil y gran parte de Guatemala, por ejemplo, es inferior al equivalente de 100 dólares anuales. Las familias utilizan entre la mitad y las tres cuartas partes de su ingreso en la compra de alimentos. Esto no deja casi nada para satisfacer otras necesidades. En efecto, no hay ingreso bastante para adquirir productos de la industria local cuyo crecimiento depende de la magnitud y expansión del mercado interno.

Algunos economistas han afirmado que el ingreso de los grandes terratenientes es bastante cuantioso como para permitirles hacer inversiones sustanciales en la industria y la agricultura. Nicholas Kaldor afirma refiriéndose a Chile que: "Si la proporción del consumo en el ingreso bruto proveniente de la propiedad se redujera a la proporción registrada en el Reino Unido —30%— el consumo personal de los capitalistas se reduciría de 21.1 a 10.3% en relación con los recursos nacionales. Los recursos así liberados serían más que suficientes para duplicar la tasa de inversión bruta en capital fijo e inventarios, lo que quiere decir, de acuerdo con las estimaciones oficiales, que la tasa de inversión neta se incrementaría del 2 al 14% del ingreso nacional neto." [7] Marvin Sternberg trató de probar esta hipótesis para el sector agrícola chileno con una muestra de 20 grandes terratenientes de Chile Central.[8] Su propensión a consumir es relativamente alta considerando que en promedio consumieron el 84% de los ingresos disponibles después de impuestos de aproximadamente E° 40 mil (el cambio fue en 1960 de $ 1 = E° 1). Sternberg concluyó también que más de la mitad de este consumo fue suntuario (véase el cuadro 4).

Según el análisis de CIDA, los grandes agricultores reciben aproximadamente el 37% del ingreso disponible del sector agrícola, con un ingreso promedio anual por familia de más de E° 16 mil de 1960 (véase el cuadro 5). Es decir que aproximadamente 10 mil grandes propietarios disponen de cerca de un 3.5% del ingreso *bruto* de Chile. Si el total de ingresos netos de los grandes propietarios hubiera sido invertido durante la última década, la tasa de inversión *neta* en la economía hubiera sido más que duplicada.

[7] "Problemas Económicos de Chile", EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México, XXVI (2), Núm. 102 (abril-junio, 1959), p. 196.

[8] *Chilean Land Tenure and Land Reform*, disertación de tesis doctoral. University of California, Berkeley, septiembre, 1962.

Cuadro 4. Ingresos y gastos de 20 grandes productores del Valle Central de Chile para el año 1960

(E° de 1960)

	Total	*Promedio*	*Porcentaje*
Ingreso personal bruto	897 300	45 865	100.0
Derivado de la agricultura	807 400	40 370	(90.2)
De otras fuentes	89 900	4 495	(9.8)
Impuestos personales	46 600	2 330	5.1
Uso del ingreso disponible	850 700	42 535	94.9
Gastos de consumo	712 200	35 610	83.7
Inversiones personales	119 400	5 970	14.0
Ahorros personales	19 100	955	2.3

FUENTE: Marvin Sternberg, *Chilean Land Tenure Land Reforma*, tesis doctoral, University of California, Berkeley, 1962, cuadro 25.

En vez de ello, quienes reciben rentas agrícolas gastan una mayor proporción de éstas en consumo que los grupos de altos ingresos en las economías desarrolladas. Una parte considerable de sus ingresos se des-

Cuadro 5. Distribución de los ingresos en la agricultura de Chile, 1960

	FAMILIAS AGRÍCOLAS		INGRESO GLOBAL		INGRESO PROMEDIO
	Miles	*%*	*E° Millones*	*%*	*E° Millones*
Trabajadores y pequeños propietarios	243.9 [a]	70.7	155.2 [b]	33.4	636
Productos familiares [c]	61.1	17.7	59.0	12.7	966
Empleados	7.3	2.1	8.6	1.8	1 178
Productores medianos	22.3	6.5	71.4	14.4	3 202
Productores grandes	10.3	3.0	170.8	36.7	16.582
Total	*344.9*	*100.0*	*465.0*	*100.0*	*1 348*

FUENTE: Estimaciones basadas en el III Censo Agrícola Ganadero, en las Cuentas Nacionales de CORFO, y en estudios de casos.

a Incluye familias de productores con explotaciones subfamiliares y medieros.

b Incluye salarios, regalías, aportes al servicio de Seguro Social y el ingreso obtenido en las explotaciones subfamiliares, en las medierías y en la ración de tierra de los inquilinos.

c Incluye en su mayoría parcelas de 5 a 20 hectáreas y de mayor cabida en la región sur y austral. Una parte de aquellas explotaciones tienen ingresos cercanos a las subfamiliares.

tina a viajes al extranjero y a consumir artículos importados. Invierten su dinero en bienes seguros, como tierras, acciones y bonos extranjeros o en la construcción de departamentos y hoteles de lujo.

La conclusión es inevitable: que las formas señoriales de distribución de ingreso son antagónicas al desarrollo económico en América Latina como en otras regiones en que prevalecen los sistemas de grandes plantaciones y propiedades casi feudales.[9]

C. Reacción espontánea y reajustes

Los problemas actuales no serían tan graves si la estructura agraria fuera menos rígida. Pese a tal rigidez es posible discernir varias corrientes de cambio: *1)* la subdivisión de las propiedades agrícolas por herencia o venta; *2)* la emigración de familias rurales a las ciudades o a las fronteras agrícolas, y *3)* unos cambios generados en anticipación y temor a las reformas agrarias oficiales.

1. División por herencia

La subdivisión de las grandes propiedades por ventas o herencias ha ocurrido desde hace siglos, pero el cambio es a paso de tortuga com-

[9] En un interesante esfuerzo para aplicar métodos econométricos al análisis histórico, Alfred H. Conrad y John R. Meyer, de Harvard, analizaron la economía de la esclavitud en el sur de los Estados Unidos. En tanto que encontraron que la esclavitud como institución era en apariencia beneficiosa económicamente, también llegaron a la conclusión que producía una distribución de ingresos tan desigual, que hacía difícil sostener los grandes mercados necesarios para el desarrollo de la producción de bienes para el consumo local. "El consumo señorial no parece ser un sustituto para el amplio mercado que pudiera haber justificado que el sur produjera bienes para el consumo más refinados que los elementales sobre la deuda del consumidor. Ya fuera esta deuda mantenida dentro del mismo sur o estuviese en manos de financieros norteños, era incompatible con el crecimiento, lo que no hubiera sucedido con deudas de la producción o de los productores, por lo menos. Esta desigualdad no debería haber restringido el aumento de ingresos, cuando existían fuertes presiones de demanda en los mercados mundiales del algodón. Sin embargo, para el cambio estructural, lo crucial no es simplemente la magnitud sino la distribución del ingreso, y es con respecto al grado de desigualdad que la esclavitud podría haber dañado las oportunidades del sur para industrializarse" (Alfred H. Conrad y John R. Meyer, *The Economics of Slavery and Other Studies in Econometric History*, Aldine Publishing Co., Chicago, 1964. pp. 228-229). La analogía en el actual problema de desarrollo en la mayor parte de América Latina es obvia. Lógicamente, la desigualdad de la distribución del ingreso no desanimaría necesariamente al desarrollo si se invirtierra una gran parte del ingreso total en empresas productivas para el crecimiento económico, aun cuando las ganancias fuesen bajas debido a la limitación de mercados. Pero ésta no es una posibilidad real dadas las preferencias y los gastos señoriales.

parado con la avalancha de fuerzas desquiciadoras de nuestra época. Según datos de un estudio sobre los cambios en la escala de las unidades de propiedad en una zona pampeana de la Argentina, donde puede haber más influencias "modernas" que en otras regiones del continente, serían necesarios 130 años de subdivisión continua a las tasas de cambio actuales, para que las grandes propiedades desaparezcan.

Por otro lado, el estudio CIDA demostró que una parte sustancial de la subdivisión de propiedades ocurre en las unidades familiares y no en las grandes propiedades. En algunas zonas, se aprecia entre los grandes propietarios la tendencia a adquirir propiedades pequeñas colindantes.

Las grandes propiedades se conservan enteras mediante la formación de sociedades anónimas y la parcialidad en su favor de las cargas fiscales; mientras los pequeños agricultores carecen de oportunidades de trabajo, asesoría jurídica y dinero para evitar la subdivisión de sus unidades de una generación a otra. De esta manera, el tamaño medio de las propiedades agrícolas está disminuyendo, a la vez que se registra una creciente concentración de las propiedades en términos relativos.

2. *Emigración*

En las regiones donde las oportunidades para ganarse la vida son precarias, miles de familias rurales van cada año a las ciudades, o emigran a la selva y a las áreas montañosas de tierra adentro. De las que van a la ciudad, algunas familias encuentran ocupación en la industria y el comercio, pero la mayoría continúa en la pobreza, por cuanto las oportunidades de trabajo urbano aumentan con lentitud. Además, la escasa educación y destreza manual de estos emigrantes no satisface los requisitos de la industria y comercio modernos.

La emigración hacia las ciudades aumenta cada año, pero no reduce la presión demográfica en el campo. La población rural de los países estudiados por el CIDA era en 1950 de 59 millones. La siguiente década aumentó 19 millones. De este total de 78 millones, emigraron de las zonas rurales 11 millones, es decir 14% del total o una de cada siete personas. A pesar de este gran éxodo, la población rural aumentó en 8 millones de personas, algunas de las cuales abandonaron las regiones agrícolas desarrolladas para establecerse en tierras no explotadas (cuadro 6).

Hay pocos estudios o estimaciones serias que muestren la importancia de la colonización espontánea, pero tiene gran relevancia en regiones de selva como en el norte del Brasil, en la América Central y en el oriente del Perú y Bolivia. Se estima, por ejemplo, que unas tres

Cuadro 6. Emigración estimada desde los sectores rurales a los sectores urbanos en siete países entre los años 1950 y 1960

País	*Emigración neta (miles)*	EMIGRACIÓN NETA RURAL-URBANA RELACIONADA CON LA POBLACIÓN EN 1950: *Total del país*	*Total rural*
		(por ciento)	
Argentina	1 466	8.6	24.9
Brasil	6 301	12.1	19.0
Chile	685	11.3	29.0
Colombia	1 345	11.9	16.6
Ecuador	390	12.2	17.0
Guatemala	75	2.7	3.6
Perú	649	8.3	13.6

FUENTE: Estimaciones del CIDA.

mil familias emigran anualmente desde el nordeste del Brasil hasta las provincias amazónicas.

Una diferencia fundamental entre esta emigración hacia las fronteras en la América Latina y la colonización de la frontera norteamericana en el siglo pasado, es que en los Estados Unidos la tierra no era propiedad de nadie —una vez aniquilados los indios— mientras en la América Latina casi todas las tierras ya tenían propietarios. En muchos casos la propiedad de las tierras abiertas al cultivo es reclamada por los propietarios tan pronto adquieren valor comercial, lo que empuja al colonizador a un sistema latifundista similar al que abandonó, o lo obliga a emigrar de nuevo. El derecho temporal de utilizar las tierras a cambio de desmontarlas, es una práctica establecida. Muchos campesinos se pasan la vida despejando pequeñas áreas de monte o de selva, obteniendo un beneficio transitorio por cuanto no poseen derechos permanentes sobre la tierra.

Las familias que se establecen en las tierras ganadas a la selva, especialmente cuando ello ocurre sin control ni orientación, se enfrentan a problemas de otra naturaleza. El desmonte se hace generalmente cortando los árboles en forma indiscriminada o por roces a fuego, con lo que se destruyen maderas y suelos potencialmente valiosos. Gran parte de estos suelos no son adecuados para una explotación agrícola continuada. Cerca de la mitad de las tierras de la América Latina están cubiertas de bosques todavía no explorados ni explotados comercialmente.

Esta riqueza potencial estará constantemente amenazada si no se dirige y controla este tipo de colonización.[10]

3. *Cambios anticipatorios*

En respuesta al problema agrario se están gestando procesos que si bien no tienen actualmente importancia cuantitativa, podrían adquirirla en el futuro. Por ejemplo, en Guatemala, Colombia y el Ecuador, los grandes productores de plátano están experimentando con la descentralización de la propiedad y el control de las plantaciones. Estos grandes exportadores han reconocido los peligros políticos que amenazan a las explotaciones en gran escala. Por ello están impulsando la creación de explotaciones de tamaño mediano, de propiedad de ciudadanos locales, quienes contratan con la compañía la venta de sus productos, y trabajan bajo la supervisión técnica de la misma, a efecto de satisfacer sus normas de exportación. La compañía proporciona el equipo, el crédito, la asistencia técnica y garantiza la venta de una cuota de producción a un precio mínimo. Así se evitan o se traspasan a los pequeños productores los riesgos políticos (y de malas cosechas) de las grandes plantaciones, mientras se retiene la mayor parte de las economías de la producción en gran escala.

En las regiones cerealeras de la Argentina, contratistas especializados han tomado en sus manos gran parte de las funciones que desempeñaban terratenientes, arrendatarios e intermediarios. Estos contratistas, que poseen equipo moderno, capital y buenas relaciones comerciales, hacen contratos con los grandes terratenientes para la producción y venta de las cosechas, por una proporción determinada de su valor bruto. En las áreas en que operan están desapareciendo los problemas tradicionales de la relación arrendatario-propietario. Soluciones como ésta, sin embargo, son viables solamente donde los anteriores arrendatarios y trabajadores encuentran empleo aceptable en cualquier otra actividad.

En Chile, la Iglesia Católica vendió recientemente varias de sus propiedades a los campesinos y contribuyó a proporcionarles asistencia técnica y créditos; además, ha experimentado con la administración cooperativa en una gran propiedad.

Asimismo, varios propietarios han ensayado recientemente —con éxito variado— sistemas de participación, dando a sus trabajadores una parte de las utilidades y el derecho a participar en las decisiones administrativas. En Vicos, en la zona central del norte del Perú, un grupo de sociólogos peruanos y norteamericanos ha estado ayudando a los campesinos indígenas a administrar una hacienda tradicional y a ex-

[10] Véase el capítulo XVII. [Sel.]

plotarla de acuerdo a nuevas formas de tenencia. Actualmente esta hacienda es una cooperativa en la que se ha mantenido, en gran parte, la antigua explotación, con la diferencia de que ahora pertenece a los peones, quienes la administran y perciben los ingresos. En el nordeste del Brasil, después de graves dificultades laborales, tres plantaciones azucareras fueron entregadas a los trabajadores, quienes las organizaron en cooperativa con asistencia de SUDENE. En todos los países estudiados algunos grandes terratenientes estaban dividiendo y vendiendo tierras, con la intención de evadir la reforma.

La organización de sindicatos y asociaciones de campesinos para proteger sus intereses, es una medida que goza de cierta popularidad. Como se verá adelante, esto es difícil en las áreas latifundistas-minifundistas tradicionales, aunque existen algunas excepciones. Las "ligas camponesas", en el Brasil, se han difundido rápidamente, pero su éxito en las negociaciones con los propietarios ha sido limitado. Las comunidades indígenas del Perú han logrado, en varios oportunidades, éxitos en sus esfuerzos por recobrar tierras de pastoreo de que se habían posesionado las grandes haciendas; alguna de estas invasiones fueron repelidas mediante las armas. Las huelgas de los campesinos en contra de disposiciones de tenencia onerosas en el valle de La Convención, al noreste del Cuzco, Perú, han tenido como resultado la intervención del gobierno para redistribuir las tierras entre los campesinos.

D. Políticas de la reforma agraria

La hipótesis de que las modalidades existentes de tenencia de la tierra constituyen obstáculos al desarrollo económico y social ha quedado abrumadoramente confirmada con la evidencia acumulada en los estudios CIDA. Dichas modalidades mantienen y dan legitimidad a la inicua distribución de las riquezas, el poder y la posición social. Estas condiciones a su vez, impiden el uso eficiente de recursos disponibles, deprimen las tasas de inversiones tanto industriales como agrícolas, y hacen imposible el mantenimiento de un mínimo de estabilidad social y política.

La capacidad de los gobiernos para adoptar e imponer reformas en la tenencia, dada su indudable urgencia, da la medida de su propia habilidad para sobrevivir. La observación de Alexander Gerschenkron va adquiriendo cada vez mayor pertinencia en América Latina: "Una gran dilación de la industrialización tiende a permitir que las tensiones sociales se desarrollen y adquieran proporciones siniestras... Si Catalina la Grande hubiera abolido la servidumbre en la época del levantamiento decembrista de 1825, el descontento campesino que fue

la fuerza impulsora y garantía del éxito de la Revolución Rusa, nunca hubiera asumido proporciones desastrosas, y el desarrollo económico del país hubiera procedido en forma mucho más gradual." [11]

Actualmente, los debates serios sobre políticas agrarias no son entre los que proponen reformas y los que se oponen a cualquier tipo de ellas. Los grupos políticos de los países estudiados están efectivamente escogiendo entre formas "indirectas" y "directas" de realizar reformas. Con las reformas "indirectas" se trata de suavizar los conflictos sociales más evidentes manteniendo intacta la actual estructura del poder en el sector rural. Tales cambios se asemejan a aquellos efectuados hace generaciones para abolir la esclavitud, los trabajos forzados y la primogenitura. El enfoque "directo" exige la realización de reformas masivas en la estructura del poder rural con el fin de redistribuir los derechos, implantando nuevas modalidades para favorecer a los campesinos.

No se había logrado una reforma directa e irreversible de la estructura de la tenencia en ninguno de los siete países estudiados. Ciertas variaciones y combinaciones de programas indirectos de reforma han logrado algún apoyo político. Dichos programas incluyen la colonización, reglamentación de los contratos agrarios y del trabajo, reforma de los impuestos a la tierra y la herencia, y la industrialización. La naturaleza y el éxito de tales medidas merecen ser cuidadosamente estudiados antes de considerar los requisitos probables de un programa de reforma directa.

1. La colonización

Programas de asentamiento, particularmente en las selvas inexploradas y las zonas limítrofes en litigio, siempre han sido favorecidas como una salida del problema agrario, especialmente por quienes se oponen a la expropiación de terrenos particulares en principio, pero se preocupan por el descontento en el campo. Dentro del ámbito de tales programas cabe además la asistencia a los inmigrantes "espontáneos" y la apertura de nuevas zonas por medio de proyectos de riego. Se han promovido tales medidas para lograr dos fines a la vez: disminuir las tensiones en el sector rural e incorporar nuevas riquezas a la economía.

A juzgar por la experiencia adquirida en los países estudiados, las esperanzas han sido efectivamente ilusorias. Las tentativas de coloni-

[11] "Economic Backwardness in Historical Perspective", en Bert F. Hoselitz (ed.), *The Progress of Underdeveloped Areas*, University of Chicago Press, Chicago, 1952, pp. 27-28. (Traducción de los autores.)

zar han sido costosas y lentas, y los problemas agrarios se han dejado en un estado igual o peor que antes. En Guatemala, por ejemplo, entre 1954 y 1962, solamente 6 mil familias fueron beneficiadas con parcelas familiares, de las cuales muchas fueron de la clase media urbana. El índice de colonización fue menos de 7% del índice de aumento demográfico de la población rural guatemalteca. Como se anota adelante, la meta durante este periodo debería haber sido cercana a las 240 mil familias campesinas, para transformar significativamente la estructura agraria. En otros países, la colonización oficial ha proseguido con igual lentitud: no se aproxima a la tasa de formación de nuevas familias rurales ni mucho menos a la meta de una reforma efectiva (véase cuadro 7).

Cuadro 7. Programas de colonización en tres países

País	*Época*	*Unidades colonizadas*	*Superficie (Has.)*	*Unidades por año*	*Superficie por año*
Argentina [a]	1940-1956	5 731 [b]	2 195 394	337	129 141
Chile	1929-1963	4 708 [c]	1 338 024 [d]	134	39 664
Guatemala	1955-1962	5 265 [e]	95 260	619	11 207

FUENTE: CIDA.
a Desde 1961 a junio de 1963 se colonizaron 454 parcelas con una superficie de 35 281 hectáreas.
b Cantidad de lotes adjudicados.
c Cantidad de parcelas y lotes. Además, se colonizaron 1 049 microparcelas y huertos.
d Incluye las microparcelas.
e Además, se adjudicaron 4 524 microparcelas con 11 660 hectáreas y 12 081 comuneros con 52 402 hectáreas.

Los costos de los programas de colonización llegan a ser altos, debido a que las tierras de la "frontera agrícola" sólo pueden aprovecharse para la agricultura después de costosos desbrozos, avenamientos y construcción caminera. En realidad, fuera de las áreas actualmente pobladas, no se dispone de suficiente tierra potencialmente agrícola para establecer el "exceso" de población rural, o siquiera el aumento demográfico natural. En todos los países estudiados sólo una pequeña parte de las tierras fiscales son adecuadas para un uso agrícola intensivo, manteniéndose la mayor parte de ellas en bosques o praderas. Salvo que se tomen precauciones especiales, la tierra que ha adquirido valor mediante caminos y mejoras es ocupada inmediatamente por personas influyentes ajenas al sector campesino.

Si la intención fuese mejorar la situación del campesinado, se en-

contrarían bastantes errores también en las agencias encargadas de la colonización y el desarrollo agrícola. Por ejemplo, las agencias de colonización de Chile y Guatemala han formado deliberadamente pequeñas unidades subfamiliares, cuyos productores se ven obligados a buscar empleo parcial en explotaciones mayores. La otra política, la de disponer de lotes en unidades tan grandes que vuelve a crearse el sistema de tenencia tradicional, es aún más común. El caso de proyectos de mejoramiento agrícola en Chile ofrece un ejemplo concreto. En siete proyectos de riego estudiados, que abarcan 91 200 hectáreas de tierras, con las obras financiadas completamente por el estado, 85% de las tierras se distribuyó en unidades de más de 50 hectáreas cada una, o sea, de unidades multifamiliares. Además, prácticamente no se cobraba por ellas; se estima que el gobierno no recupera más del 3% de los costos reales de los beneficiarios.

La evidencia indica que la colonización oficial no logra compararse favorablemente con la colonización "espontánea", que no recibe ayuda del gobierno. Las más notables excepciones se encuentran en ciertas colonias formadas por inmigrantes extranjeros, como las de los japoneses en el Brasil. Los extranjeros llegan normalmente con algún capital, su propia organización social y sus instituciones cooperativas, un fuerte espíritu de asociación y una mejor educación que la mayoría de los trabajadores agrícolas y pequeños propietarios locales. El éxito de estas colonias extranjeras influye, por lo menos a corto plazo, en la creación de pequeños enclaves agrícolas modernos y de clase media dentro de la estructura tradicional.

La colonización todavía podrá desempeñar un papel importante en el desarrollo de la agricultura latinoamericana si la planificación y la administración de los programas se mejora, y si se reducen sus costos. Sin embargo, hay que reconocer que *la colonización no es un instrumento efectivo para modificar la estructura tradicional de la tenencia de la tierra.* Las tierras con un potencial agrícola inmediato que no exigen grandes inversiones; casi sin excepción ya pertenecen a particulares y forman parte de grandes latifundios en regiones ya colonizadas. La colonización de estas áreas requiere expropiación y redistribución a gran escala, es decir, la reforma agraria.

2. *Regulación de contratos*

Dos métodos que recurrentemente se ha intentado aplicar para mitigar los conflictos entre terratenientes y campesinos son la reglamentación de contratos de trabajo y tenencia, y ciertos programas de seguro social. El propósito ostensible de ambos métodos es el de establecer en-

tre los dos grupos el equilibrio en el poder de regateo que la estructura económico-social no ha podido generar. La popularidad de estos métodos es notable. Todos los países estudiados tienen leyes que perscriben determinados tipos de abusos en los contratos de tenencia y que fijan condiciones de trabajo y de salarios mínimos para los trabajadores. A veces se han creado juzgados especiales para dirimir conflictos y acatar las regulaciones en favor de los campesinos. En varios de los países estudiados los trabajadores agrícolas son legalmente incluidos en programas de jubilación y de salud junto con los grupos urbanos.

Ninguna de estas medidas es novedosa u original. Es más, en los países estudiados, estas leyes han estado vigentes el tiempo suficiente para poder juzgar sus resultados. En Chile y la Argentina, la reglamentación de los contratos de tenencia fue establecida hace alrededor de 45 años, y las leyes ahora vigentes fueron promulgadas en la década de los años 40. Las leyes que rigen el sistema peruano del "yanaconaje", y los contratos convencionales sobre tenencia, fueron promulgadas en 1947 y 1948. En el Brasil, el Ecuador, Colombia y Guatemala este tipo de leyes han estado incorporadas a la legislación general por más de una generación.

Si estas leyes fueran efectivas promoverían una mayor comodidad y aumentarían la participación del ingreso agrícola de los arrendatarios, igual que salarios más altos y mejores condiciones para los asalariados. Como ya se ha indicado, y como lo tratan en detalle los estudios de países del CIDA, la evidencia de que se dispone demuestra que *estas leyes no han logrado sus fines y a veces actúan en contra de los intereses de los campesinos.* Los grandes propietarios siguen teniendo asegurado el grueso del ingreso agrícola. En Chile, por ejemplo, los estudios de campo mostraron un ingreso familiar promedio del "inquilino" que varía de 1/80 a 1/230 del ingreso del propietario grande. En la Argentina, los salarios rurales mejoraron durante la última parte de la década de los años 40, pero a partir de 1955 a 1965, bajaron 30% en términos reales. Además, la educación elemental y los servicios de salud pública son tan inaccesibles a los campesinos de hoy como lo eran hace dos o tres décadas cuando estas leyes fueron promulgadas.

Es difícil determinar el grado en que se cumplen las leyes de salarios mínimos, tenencia y mediería, pero una investigación hecha en el Brasil en 1957 mostró que los trabajadores agrícolas en 7 de los 8 estados agrícolas importantes cubiertos por el estudio recibían salarios inferiores en un tercio al salario mínimo oficial (cuadro 8), y que se cobraba demasiado por los alquileres de sus habitaciones. Estudios recientes en Chile señalan que sólo el 20% de los casos se cumplen las leyes sociales.

Cuadro 8. Variaciones entre salarios mínimos legales y salarios efectivos de asalariados rurales en ocho estados del Brasil, 1957 [a]

Estado	DIFERENCIA PORCENTUAL ENTRE SALARIO LEGAL Y SALARIO EFECTIVO		DESCUENTO DEL SALARIO PARA HABITACIÓN PROPORCIONADA A LA MANO DE OBRA CAMPESINA MASCULINA (AZADÓN)	
	Mano de obra campesina masculina (azadón)	*Cortadores de caña*	*Autorizado por ley*	*Descuento efectivo*
Ceara	—31	—29	30	48
Paraiba	—31	—26	27	42
Pernambuco	—36	—27	27	43
Minas Gerais	—42	—41	28	51
Espirito Santo	—31	—26	31	44
São Paulo	—23	—18	33	37
Paraná	+ 6	+ 9	24	16
Rio Grande do Sul	— 8	— 5	24	36

[a] Los salarios mínimos varían entre municipios en cada estado, por lo cual estas estimaciones se calculan en base del salario mínimo más bajo en cada estado. Por eso, constantemente se subestiman las infracciones de las leyes o la incidencia del pago en exceso, en el caso del estado de Paraná.

En ocasiones, los efectos de estas leyes han sido contraproducentes para los campesinos. Por ejemplo, en el Perú, Colombia y la Argentina la reglamentación de los contratos de tenencia es una de las causales principales a las que se debe que miles de arrendatarios hayan sido expulsados de las tierras que ocupaban, porque antes que cumplir la ley los terratenientes prefieren expulsar a sus campesinos. Así, en la Argentina disminuyó en 25% el número de arrendatarios en la década que siguió a la reglamentación de tenencia de 1947. En Colombia, la expulsión de campesinos de las grandes haciendas siguió de inmediato a la promulgación de leyes que concedían derechos legales a los campesinos con más de 10 años de ocupación. Muchos observadores coinciden en que esto contribuyó a la violencia en este país.

¿A qué debe atribuirse el fracaso general de estas medidas? ¿Qué posibilidad hay de que estas leyes sean efectivamente positivas? El problema en parte consiste en la carencia de una administración seria de la legislación. Pero debe recordarse que muchas de estas leyes son pro-

mulgadas con el acuerdo tácito de que no serán aplicadas rigurosamente. En el mejor de los casos deben interpretarse como lineamientos normativos que fijan límites aceptables a las aspiraciones de los campesinos. Se reconoce que la influencia de los terratenientes impide la aplicación efectiva de estas leyes, puesto que quienes resultan más perjudicados por su aplicación estricta son los mismos que tienen la responsabilidad de aplicar la ley en su calidad de políticos o funcionarios gubernamentales. Aun en los casos en que no se presenta este problema, se necesitarían una tremenda burocracia y un cuantioso presupuesto para aplicar estos complejos instrumentos legales. La capacidad técnica y administrativa, aun de los países más ricos entre los estudiados, es insuficiente para aplicar con éxito estas medidas. En los países donde los problemas sociales y económicos son más intensos, su aplicación bordea lo imposible.

Pese a estas dificultades obvias, los intentos de regulación gozan de la preferencia de los gobiernos porque les permiten dar la impresión de que se enfrentan al problema agrario a la vez que evitan las reformas directas. Los proponentes de la reglamentación de contratos, pasan por alto, a menudo, el hecho de que cuando se promulgan leyes cuya aplicación es imposible se le resta vigor a la posibilidad de acciones más efectivas. Por otra parte, el fracaso patente de este tipo de reglamentación fortalece la desconfianza que tienen los campesinos a las instituciones políticas vigentes.

Estas leyes han tenido resultados positivos ocasionalmente a través de la acción colectiva por parte de federaciones de campesinos y de cooperativas de pequeños propietarios. Empero, únicamente en contados casos la reglamentación de contratos ha sido seguida del aumento del poder e influencia de los sindicatos agrícolas y de las cooperativas. Las federaciones locales pueden atraer la atención pública y demandar legalmente a los agricultores que violan la ley. Típicamente esta legislación es ofrecida como sustituto a la organización de federaciones campesinas, y estas últimas son reprimidas en vez de ser apoyadas por el estado.

Los estudios de CIDA indican que si la legislación sobre salarios y tenencia carece del apoyo vigoroso de las federaciones de campesinos y del gobierno, no puede mejorar la situación agraria. Por el contrario, en efecto, obliga a muchos terratenientes a retirar tierras de cultivo o a desplazar a los hombres en favor de las máquinas, de tal manera que las oportunidades de trabajo son reducidas y la situación de los campesinos empeora.

3. *Reformas fiscales*

En varios de los países estudiados se han considerado sustitutos de la reforma agraria ciertos programas de reforma fiscal que hagan especial hincapié en los impuestos a la tierra, a la herencia y al impuesto sobre la renta.

No hay duda de que los impuestos sobre tierras (de preferencia progresivos) pueden forzar a los terratenientes a que usen más intensivamente la tierra o a que la vendan a quienes sí lo harían. Los altos impuestos a la herencia, particularmente en los casos en que la corporación familiar no se permite, también pueden contribuir a la subdivisión rápida de las grandes unidades. Estas medidas tienden a redundar en un mayor volumen de producción, precios más bajos de la tierra, más tierras ofrecidas en venta y mayores recaudaciones para programas de desarrollo y de reforma. Pero no puede pretenderse que los impuestos más altos, en sí, aliviarán las tensiones sociales en el sector rural.

Hay un amplio margen para una reforma tributaria en la agricultura. En todos los países estudiados, los impuestos castigan a los agricultores más productivos en tanto que dejan las grandes propiedades ociosas virtualmente exentas. La mayor parte de las recaudaciones procedentes de la agricultura provienen de impuestos a las ventas, de derechos de exportación e importación, y de impuestos al salario agrícola. Los agricultores más productivos llevan la carga más pesada, en tanto que la recaudación proveniente de la tierra, del capital, del ingreso neto y de la herencia es poca o nula. En la Argentina, por ejemplo, el estudio CIDA indica que solamente una tercera parte de la recaudación agrícola total provenía del ingreso, de la tierra y del capital. En el Perú, los impuestos a la tierra virtualmente no existen. En otros países, los impuestos a la tierra así como los correspondientes al ingreso son evadidos sin mayor dificultad.

Uno de los esfuerzos para mejorar el sistema tributario puede ser la confección de mapas catastrales que incluyan datos sobre el valor de la tierra y su propiedad. Se necesitarían estos datos tanto para programas de reforma agraria como para hacer efectivo el sistema tributario. Esta información actualmente es fragmentaria o poco confiable en todos los países estudiados excepto Chile y parte de la Argentina.

Ya se ha hecho alusión a la baja tasa de subdivisión natural de las grandes unidades debida a las leyes de herencia. Las familias terratenientes tienden a mantener sus propiedades en entidades corporativas exentas de impuestos a la sucesión. Cuando alguien muere, las acciones de la corporación se redistribuyen. Esto tiene dos efectos contraproducentes: las presiones clásicas para subdividir las grandes propiedades

han dejado de actuar y la recaudación de los gobiernos por este concepto ha disminuido.

Las ventajas de un sistema impositivo pueden materializarse únicamente si los impuestos se cobran estricta e imparcialmente. La experiencia en los países del estudio revela que los impuestos a la tierra y a la herencia sufren de las mismas fallas que los contratos sobre reglamentación de tenencia y salarios mínimos. Los intereses más inmediatos de los burócratas, los legisladores y los políticos no les dan motivo para promulgar y aplicar leyes verdaderamente efectivas. En la América Latina no se captura la imaginación popular con reformas impositivas. Las reformas agrarias pueden tener el apoyo entusiasta de los campesinos; la reforma fiscal produce invariablemente oposición sin apoyo general en ningún sector. Políticamente los impuestos nunca son populares aun entre sus beneficiarios potenciales.

4. *Industrialización*

El desarrollo de un vigoroso sector industrial es propuesto por muchos economistas como la única solución realista al problema agrario. A largo plazo, este punto de vista es acertado, pero también es tautológico. El desarrollo económico implica, por definición, el desarrollo industrial, la creación de nuevas oportunidades de ocupación, la urbanización y el resto de los atributos de una sociedad comercial. A través de un proceso de desarrollo, la estructura socioeconómica de un país, incluyendo por supuesto sus relaciones de tenencia de la tierra, es transformada fundamentalmente. En esta forma, los campesinos pueden emanciparse con la ayuda de mayores posibilidades de ocupación, una posición social y política más favorable y mejores servicios médicos y educativos. Pero saber cuál es la meta final no implica que se conozca el camino para llegar a ella. El problema central persiste: ¿cómo puede lograrse un rápido desarrollo industrial y simultáneamente reducir las tensiones sociales y aumentar la productividad y la producción del sector agrícola?

Celso Furtado estimó recientemente que la inversión en la industria brasileña entre 1950 y 1960 no alteró la estructura ocupacional del país; el número de empleos industriales se incrementó a una tasa anual del 2.8%, inferior a la tasa general de incremento de la población y a la mitad de la tasa de incremento de la población urbana.[12] En Chile el empleo en el sector industrial manufacturero se incrementó en un 21% entre 1950 y 1960, pero la importancia relativa de esta ocupa-

[12] "Political Obstacles to Economic Growth in Brazil", *International Affairs*, Oxford University Press, abril de 1965, pp. 252 *ss.*

ción decreció, ya que la población aumentó en un 30% en el mismo periodo.

La aritmética del desarrollo prueba la imposibilidad de resolver el problema agrario sencillamente por medio del traslado de la población rural pobre a las áreas urbanas. En los países estudiados, aun suponiendo un ritmo de industrialización más rápido que el actual, la población rural no podrá ser absorbida a tasas significativamente más rápidas que las actuales. En las regiones donde la población rural vive bajo la carga abrumadora de las instituciones tradicionales de tenencia, la industrialización no puede tener un gran efecto sobre las oportunidades de ocupación, cuando menos durante dos generaciones más. Por consiguiente, una gran proporción de la población agrícola que ingresará al mercado de trabajo durante las próximas décadas deberá continuar empleada en la agricultura y en las industrias rurales conexas.

La rapidez con que pueden crearse nuevos empleos industriales no depende tan sólo de la tasa de crecimiento industrial sino también de la magnitud de la base industrial existente. Solamente la Argentina y Chile, de todos los países estudiados, disponen de la suficiente base industrial para hacer posible que el rápido crecimiento —digamos, duplicar la ocupación industrial en una década— pudiera tener un efecto apreciable sobre las alternativas de ocupación en las zonas rurales.

Pero, aun en los países donde se han dado los primeros pasos constantemente parecen surgir nuevos obstáculos en el camino hacia la industrialización. Chile puede tomarse como ejemplo. Entre 1940 y 1960 la fuerza de trabajo de la agricultura chilena ha crecido de 668 mil a 733 mil trabajadores. La fuerza de trabajo ocupada en todos los sectores, mientras tanto, ha aumentado anualmente alrededor de 40 mil trabajadores, 90% de los cuales fueron absorbidos por los sectores no agrícolas. Este cuadro, aparentemente alentador, es oscurecido por dos tendencias adicionales. La desocupación disfrazada está aumentando rápidamente, y la nueva ocupación ocurre en los sectores comerciales y de servicios de baja productividad, tales como las ventas al por menor y los servicios domésticos, en vez de en las manufacturas. En las fábricas, mientras tanto, la mano de obra está siendo desplazada por el capital; así, el producto crece pero el número de empleos permanece constante. El crecimiento que podría registrarse si las industrias que producen bienes de consumo popular crecieran ha sido limitado por la falta de demanda efectiva y la baja propensión para invertir. No es probable que el mercado de consumo popular se desarrolle en tanto el ingreso —dentro y fuera del sector agrícola— continúe siendo distribuido tan inequitativamente.

La experiencia chilena se repite en los demás países, y se acentúa en los más dependientes de la agricultura, donde se crean dificultades

aun mayores a causa de la inequitativa distribución del ingreso agrícola. La rapidez de la industrialización también será frenada en tanto la educación y la salud pública tengan niveles tan bajos en las zonas rurales. Ambas deficiencias hacen que la capacidad del emigrante rural para trabajar en la industria manufacturera moderna sea prácticamente nula. Pero en algunas zonas rurales se pueden establecer industrias de artesanado, de alta intensidad en el uso de mano de obra, o plantas para procesar productos agrícolas en el campo. De esta manera se puede suplementar el ingreso rural y dar un primer paso para resquebrajar la vieja estructura agraria.

El argumento de que la industrialización es la única solución "real" al problema agrario, se relaciona a menudo con una preferencia por la política de precios altos para los productos agrícolas para mejorar la producción agrícola y los niveles de vida rural. En el caso de los productos agrícolas de exportación, cuando los precios son altos y competitivos con los de otras regiones productoras, suministran a los países un capital suficiente, impulsando al mismo tiempo una mayor producción de estos mismos productos. Asimismo, podría resultar contraproducente tener altos los precios de los productos alimenticios destinados al consumo interno, pues una de las condiciones indispensables, tanto para una rápida industrialización como para asegurar la estabilidad social, es el suministro abundante de productos alimenticios relativamente baratos.

Cuando los precios altos de los productos rurales sólo proporcionan ingresos más altos para los terratenientes, no crecen los mercados internos ni se reducen las tensiones sociales. Los altos precios de los productos agrícolas disminuyen el ingreso real del sector obrero y asalariados rurales. En los estudios de CIDA no se encontró ninguna correlación entre los niveles de precios pagados a los propietarios y los salarios. En los casos de ciertos subsidios, como los que se otorgan a los productores de caña de azúcar en la Argentina, en efecto los altos precios permiten a los propietarios consolidar puntos débiles y perpetuar las instituciones tradicionales de tenencia. Aunque no se discute que sean necesarios niveles de precios adecuados para crear una agricultura comercial dinámica, debe admitirse que un sistema de precios altos no puede corregir a fondo el desequilibrio agrario.

Es una exageración negar la necesidad de algunas de estas medidas, bajo circunstancias apropiadas, para salvar obstáculos que impiden un rápido desarrollo. Programas bien concebidos de promoción industrial, de desarrollo de las industrias y las comunidades rurales, y de asistencia en lo que se refiere a precio, mercado y crédito agrícolas, jugarán papeles claves en cualquiera reforma exitosa de la estructura agraria. Sin embargo, una economía industrial no puede ser casual-

mente implantada en una sociedad cuya agricultura e instituciones conexas son inadaptadas e inadaptables a ella. El organismo la rechaza.

5. *Reformas directas de la tenencia de la tierra*

La preponderancia de la evidencia conduce a la conclusión de que los programas de reforma indirecta no han logrado cambiar la estructura agraria, ni suavizar los conflictos y desequilibrios en la sociedad. Las alternativas a una reforma directa de la tenencia para crear el ambiente necesario de desarrollo siempre parecen más reducidas. Asimismo, los problemas técnicos y políticos de tales reformas pueden tener un aspecto formidable. Esto fue reconocido por Doreen Warriner, quien sugirió: "Sería bueno si la idea auténtica y antigua de la reforma agraria pudiera irrumpir de modo que no pareciera tan difícil como los expertos pretenden hacerla. La reforma agraria en sus etapas iniciales y cruciales, decisivamente no es una cuestión para los expertos; el consejo no basta para lograr su implantación, pero debe ser basada en un ímpetu originado dentro del país mismo." [13]

Por otra parte, si la reforma va a ser masiva, rápida y efectiva, no se puede tener ilusiones sobre su simplicidad técnica o administrativa. Los problemas más críticos que tienen que resolverse son: "¿Qué tierras deben ser objeto de la reforma? ¿Qué compensación debe darse a los viejos propietarios? ¿Quiénes deben ser los beneficiarios directos de la reforma, con prioridad? ¿Qué inversiones y programas complementarios son esenciales para resolver los problemas sociales y los problemas de producción? ¿Qué sistemas de tenencia deben remplazar a los tradicionales? ¿Cuál es el mejor sistema de financiar las reformas y qué pagos deben hacer los beneficiarios? ¿Cómo puede administrarse el programa?

Ninguna de estas preguntas tiene una respuesta única, aun si se trata del mismo país. Las reformas administradas por una burocracia apática no pueden ser eficaces, como no pueden serlo tampoco las que se hacen sin planificación y sin recursos. Una idea de cómo varía el problema es proporcionada por las relaciones tierra-hombre presentadas en los estudios CIDA (véase el cuadro 9). Esta medida de la relación entre las personas que dependen de la agricultura y las bases de recursos agrícolas indica, en términos aproximados, la intensidad del problema agrario. No obstante, al planear y ejecutar las reformas deben tomarse en cuenta una multitud de factores como la situación presente de la tenencia, la historia política y social, las alter-

[13] *Land Reform and Development in the Middle East,* Oxford University Press, Londres, 1962, 2ª ed., p. 9.

Cuadro 9. Densidad de la población agrícola en siete países, 1960

País	*Número de personas por cada 100 hectáreas agrícolas censadas* [a]	*Número de personas por cada 100 hectáreas cultivadas censadas*
Argentina	2.1	10.4
Brasil [b]	13.6	43.3
Chile	9.7	79.4
Colombia	29.9	154.3
Ecuador	50.5	108.5
Guatemala	68.7	157.9
Perú	29.3	176.3

a "Otros usos" y "tierras en desuso y estériles" no están incluidas. Ver cuadro 11A.
b Para el año 1950.

nativas económicas y la experiencia de los campesinos, el suelo, el clima y las condiciones de los mercados.

6. *Tierras afectadas*

Un problema fundamental es qué tierras serán afectadas. La experiencia en la América Latina y en otros continentes indica que es fútil esperar reformas sustanciales simplemente por la distribución de tierras del estado o por la colonización de tierras dispersas. Cualquiera reforma seria necesariamente afectará tierras de propiedad particular en áreas agrícolas densamente pobladas y altamente productivas. Esto implica la expropiación de propiedades que forman parte de grandes unidades, e incluso, a veces, la expropiación de propiedades menores. Para reducir al mínimo la incertidumbre y la descapitalización deliberada de las unidades existentes, el tamaño y las demás características importantes de las propiedades sujetas a expropiación deberán ser definidas con la mayor claridad posible en la ley. Fijar un tamaño máximo a la propiedad individual impide la recurrencia de la monopolización de la tierra.

La integración de la reforma con programas de desarrollo regional aumenta las posibilidades de éxito de ambos, y ayuda a disminuir la incertidumbre económica que acompaña a los cambios institucionales fundamentales. Sin embargo, es difícil llevar a cabo simultáneamente en todo un país la expropiación de tierras y la organización de nuevas empresas productivas con créditos, cooperativas y otros servicios. El éxito es más probable en donde la población campesina tiene pocas tierras

o ninguna y hay grandes extensiones de tierras ociosas y subutilizadas en las haciendas.

La ejecución regional de un programa de redistribución de tierras en gran escala tiene muchas ventajas puesto que el personal técnico escaso y los recursos financieros pueden utilizarse más efectivamente. El carácter político de la reforma agraria hace difícil que las expropiaciones y otras medidas para cambiar la tenencia puedan circunscribirse a regiones bien definidas. El procedimiento al que habitualmente se recurre es el de concentrar todas las medidas que consolidan la reforma en las áreas seleccionadas para el desarrollo regional, al mismo tiempo que los problemas flagrantes de tenencia son atacados donde resulta políticamente ventajoso o donde es forzoso hacerlo.

7. *Número de familias beneficiadas anualmente*

Únicamente fijando metas definidas y realistas puede esperarse llevar a cabo cambios significativos en la estructura agraria en forma ordenada. Un objetivo razonable para la próxima década, implícito en la Carta de Punta del Este, sería beneficiar a *la mitad* de los trabajadores sin tierras, de los operadores de minifundios y de los pequeños agricultores que trabajan bajo arreglos de tenencia muy inseguros. Para lograr esta meta, deberán ser beneficiadas cada año aproximadamente 5% de las familias campesinas que existen actualmente, más las nuevas familias que se formen durante la década. Según este criterio, alrededor de 440 mil familias rurales deberán ser beneficiadas anualmente (cuadro 10). Sin embargo, esta cifra subestima la magnitud de la tarea en caso de que la emigración urbana no continúe a sus altas tasas actuales.

En lo que se refiere a la selección de beneficiarios, parece obvio que los campesinos sin tierras y los dueños de pequeñas parcelas deben tener prioridad, aunque en la práctica el problema nunca se resuelve tan sencillamente. Se ha notado que programas de colonización en los países estudiados han beneficiado a menudo a oficiales del ejército retirados, a políticos, extensionistas, administradores de latifundios y capataces. Estos programas no dan un mayor control sobre la tierra a quienes la trabajan y no pueden ser considerados como reformas de la tenencia de la tierra en el sentido común del término. También surgen conflictos entre los trabajadores temporales y los permanentes que deben tomarse en cuenta en el proyecto de reforma. Ambos grupos deben ser atendidos, pero donde la tierra es insuficiente a menudo se trata de dar tierras a quienes tienen las líneas más precarias con la región en otra parte, para que los campesinos restantes puedan co-

Cuadro 10. Metas de reforma agraria en siete países

(miles de familias)

	Argentina (1960)	*Brasil (1950)*	*Chile (1955)*	*Colombia (1960)*	*Ecuador (1960)*	*Guatemala (1950)*	*Perú (1960)*	*Total* [a]
Total de beneficiarios potenciales	467	3 693	244	961	388	369	960	7 082
Cantidad a ser beneficiado anualmente								
5% de beneficiarios potenciales	24	185	12	48	19	18	48	354
Incremento anual de familias agrícolas	8	87	2	14	10	11	29	161
Metas anuales	32	272	14	62	29	29	77	515

FUENTES: Datos sobre beneficiarios de los estudios CIDA. Crecimiento anual de las familias agrícolas basado en los cálculos de CEPAL: *Provisional Report of the Conference on Education and Social Development in Latin America,* Santiago, 1962 (E/CN, 12/639): la Argentina 1.0%; el Brasil 1.3%; Chile 0.5%; Colombia 1.0%; el Ecuador 2.0%; Guatemala 2.1%. Datos comparables podían recogerse para el Perú.

a Alrededor de 1960.

menzar con propiedades viables. A menos que el programa de reforma tenga la escala suficiente para beneficiar a los grupos migratorios, el viejo sistema patronal puede perpetuarse, porque quienes tuvieron la suerte de recibir parcelas contratarán a sus vecinos menos afortunados.

8. *Inversiones para la reforma*

Es esencial establecer la distinción entre las inversiones necesarias para iniciar la *reforma* y aquellas que no son esenciales a la reforma a pesar de fomentar tasas más rápidas de *desarrollo agrícola.* La planeación de un programa "integral" de reforma y desarrollo resulta generalmente fútil en países donde hay escasez crónica de capacidad financiera y administrativa. No obstante, es posible hacer reformas rápida y económicamente, concediendo una prioridad más baja a los servicios complementarios no absolutamente necesarios y redirigiendo las inversiones para el desarrollo agrícola hacia las zonas reformadas. La decisión crítica consiste en identificar los costos mínimos necesarios de la reforma de la tenencia que permitan beneficiar un máximo de familias.

Los proyectos convencionales de colonización en los países estudiados han incurrido en costos promedios de tierras y de instalación de 17 mil dólares por familia en ciertos proyectos argentinos, siendo los costos mínimos en Guatemala y el Ecuador de 3 mil dólares por familia. Aun esta última tasa de inversión por familia representa 20 veces o más el ingreso anual de los pequeños agricultores locales y de los trabajadores agrícolas que deberán ser los beneficiarios de los programas de reforma. Ningún país latinoamericano puede aproximarse a las metas mínimas de reforma fijadas en el cuadro 10 si sus inversiones iniciales para crear las nuevas unidades son de este orden.

Dos posibilidades para reducir los costos iniciales de colonización son invertir menos en edificios y mejoras, y pagar menos por la tierra. Reducir la inversión en ciertos tipos de mejoras, particularmente viviendas, es relativamente fácil. En Puerto Rico y México, por ejemplo, los beneficiarios de la reforma sólo empezaron a construir casas adecuadas hasta que el aumento de su productividad les permitió hacerlo con sus propios recursos y trabajo, y con asistencia técnica y crediticia limitada del gobierno. Algo de crédito y asistencia técnica es indispensable en la reforma, pero las reformas de "escaparate" aumentan los costos y reducen el número de beneficiarios. Después de la reforma, los proyectos para mejorarla pueden integrarse en esquemas de desarrollo.[14]

[14] En el capítulo V del documento de las Naciones Unidas, *Progresos en Ma-*

9. *Programas complementarios*

La cantidad de inversión y servicios complementarios esencial para el éxito de la reforma, tales como crédito, asistencia técnica y mejores sistemas de comercialización, dependerá de la experiencia y de las motivaciones de los campesinos, de la capacidad inherente de la tierra y de los recursos gubernamentales. Deberá hacerse un esfuerzo particular para aminorar la baja de la producción durante el periodo de transición. Donde la reforma agraria ha sido rápida y no planeada, como en los periodos posrevolucionarios de México y Bolivia, algunas líneas de producción disminuyeron temporalmente. La población ganadera disminuyó, por ejemplo, a causa de que los campesinos vendieron o se comieron el pie de cría. Las ventas de algunas cosechas industriales también bajaron cuando los viejos intermediarios perdieron sus negocios. La producción de alimentos, sin embargo, no fue afectada seriamente.

El estudio CIDA de Guatemala indica que durante la breve experiencia de ese país con una reforma rápida y en gran escala se registraron problemas temporales de producción y mercadeo de los productos de exportación, pero hubo un señalado aumento en la producción de maíz para el consumo.[15] Como es de esperarse, la población rural consume más alimentos básicos, huevos, carne y verduras después de una reforma y reduce el envío de estos productos a los mercados urbanos. Tal cosa sucedió en Bolivia y más recientemente en Cuba.

Las reformas que incluyen incentivos adecuados para que los agricultores aumenten la producción y la venta a los mercados pueden evitar esta dificultad, a no ser que ocurran en la anarquía y el caos. Si la reforma se administra con flexibilidad y es acompañada cuando menos por los requisitos mínimos de créditos, ayuda técnica y reorganización del mercado, los envíos al mercado generalmente aumentan en forma perceptible después del primero o segundo años.

Precisamente en épocas y áreas de reforma, en lugar del sistema tradicional de la hacienda, es donde los programas de desarrollo de la comunidad pueden demostrar su valía. En vez del esfuerzo para que los campesinos se contenten con la subsistencia, se necesitan programas de salud, de educación y de fomento para lograr que los campesinos se integren a la sociedad moderna.

teria de Reforma Agraria: Cuarto Informe, se revisarán detalladamente las experiencias y problemas relacionados con el financiamiento de los programas de reforma agraria, incluyendo compensación y rembolso.

[15] Véase el capítulo V.

10. Compensación y financiamiento

La seriedad del problema del financiamiento de la reforma es determinada en gran parte por la compensación que se paga por la tierra expropiada. Conviene reconocer que "la compensación justa" por la tierra expropiada es un problema casi exclusivamente político y no económico. Además, en las áreas tradicionales de latifundio no existe un mercado de la tierra que permita determinar sus valores. Cuando hay compraventas los precios normalmente exceden en mucho a los que serían pagados de acuerdo con la productividad de la tierra. El precio incluye el valor capitalizado de la tierra como símbolo de prestigio, como un amortiguador contra la inflación, como un medio de controlar la fuerza de trabajo y de tener acceso a los derechos de agua, al crédito, a los mercados y a varios subsidios públicos.

Si la reforma agraria tiene el propósito de crear una nueva distribución de poder e ingreso, los grandes propietarios no pueden ser compensados en efectivo a los precios anteriores a la reforma. En cualquier caso, la compensación será decidida en el nivel político, conciliando los intereses opuestos de propietarios, dueños de hipotecas, campesinos, contribuyentes urbanos y otros grupos.

La solución común ha sido valuar las tierras expropiadas a niveles inferiores a los precios del "mercado" y diferir el pago, tanto como sea políticamente posible, mediante la emisión de bonos a largo plazo. En Colombia, según su legislación agraria se puede expropiar, sin pagar compensación, la tierra que ha estado ociosa más de diez años. La legislación de Venezuela, Colombia, el Ecuador y el Perú trata de ligar la forma y el grado de compensación a la utilización de la tierra antes de la expropiación, además del valor estimado y la capacidad productiva. En las reformas de México y Bolivia sólo se pagó compensación en casos aislados.

No existen criterios puramente técnicos para determinar el plazo para pagar la compensación. Desde el punto de vista fiscal hay varias formas de compensar que no generan presiones inflacionarias o fuga de capitales. Entre éstas están los bonos intrasferibles a largo plazo, combinados con medidas fiscales que contribuyan a lograr los fines de la reforma. En términos fiscales, carece de importancia que los propietarios sean compensados a niveles relativamente altos siempre que el impuesto sobre la renta y otras cargas fiscales rápidamente capten la compensación y la devuelvan al sector público. Sin embargo, no hay que olvidar que los sistemas fiscales de los países estudiados tendrán que ser fortalecidos sustancialmente antes de que pueda funcionar un sistema fiscal que devuelva las altas compensaciones.

Si se permite que los grandes terratenientes afectados retengan algu-

nas tierras en zonas beneficiadas por programas de desarrollo bien ejecutados, como sucedió en México, éstos pueden aprovechar el aumento del valor de sus propiedades que en cierta medida neutralizará la pérdida causada por la expropiación. Esto ocurre frecuentemente cuando la reforma es seguida de la construcción de obras de riego y de caminos. Aun cuando los terratenientes abandonan la agricultura, su educación y su experiencia administrativa les permite prosperar en otras actividades.

En cualquier programa para expropiar y redistribuir derechos a la tierra, el derecho al uso del agua debe ser explícitamente incluido. El control de los derechos de aguas por parte de los grandes propietarios en las zonas áridas del Perú y Chile, por ejemplo, es la técnica principal que les permite retener su poder y riqueza. Una reforma agraria que no toque los derechos de agua dejaría la estructura agraria sustancialmente igual en tales regiones.

11. Pago por parte de los beneficiarios

Los campesinos beneficiados por las reformas contribuyen básicamente a la aceleración del desarrollo general mediante el aumento de la producción y de las inversiones en sus tierras. También se necesitan contribuciones directas de ellos para inversiones fuera de las explotaciones agrícolas. El gobierno puede escoger entre varias alternativas para captar una parte de los mayores ingresos de los campesinos para dedicarlos a otros objetivos del desarrollo: el pago directo por parte de los beneficiarios, los impuestos y la manipulación de los términos del comercio con el fin de mantener bajos los precios de los alimentos en el sector urbano. El método o los métodos que se apliquen dependen de las condiciones políticas, administrativas y sociológicas de cada país. A causa de las limitaciones de la mayoría de los sistemas administrativos y la amplia aceptación del principio del pago de la propiedad que se recibe, es común que en los programas de reforma se elija la forma de pago directo.

Sin embargo, los términos de pago deben ser determinados en función de la productividad y del ingreso de los beneficiarios, y no con relación a la necesidad que la agencia a cargo de la reforma tenga de disponer de fondos. Una de las formas de restringir el alcance de las reformas en los países estudiados por CIDA ha sido que el presupuesto de la agencia a cargo de la reforma dependa de los pagos hechos por sus beneficiarios.

Los plazos para el pago generalmente son de 20 a 40 años, con moratorias durante los primeros años. En México, Bolivia y Puerto Rico

no se exigió ningún pago por una gran proporción de las tierras redistribuidas. Desde el punto de vista fiscal es indiferente si los beneficiarios pagan directamente por la tierra mediante avalúos o indirectamente por medio de impuestos.

Otro problema íntimamente relacionado versa sobre si los campesinos beneficiados deberán recibir títulos sin restricciones o si sus derechos de vender o dividir la propiedad y el control de ciertos usos deberán ser retenidos por el estado. En México, por ejemplo, los ejidatarios recibieron tierras inalienables. Estos controles restringen las especulaciones y contribuyen a impedir la creación de nuevas situaciones de latifundio y minifundio. Este problema debe ser resuelto dentro de la circunstancia de cada país. La tendencia en los proyectos de colonización estudiados ha sido la de dar a los campesinos título pleno.

12. Sistemas de tenencia después de la reforma

El tipo de instituciones de tenencia que debe remplazar a las que son objeto de reforma proporciona una fuente de intensa polémica. En este caso resulta imperativo distinguir entre los problemas de corto y largo plazo. La especulación sobre la mejor estructura de tenencia que puede lograrse a través de los años es interesante, pero no resuelve el problema de lo que debe hacerse de inmediato. En una economía industrial integrada que tenga un amplio margen de oportunidades ocupacionales puede no haber diferencias importantes en el funcionamiento social y económico de los diferentes sistemas de tenencia. Puesto que nadie sabe cómo va a ser la sociedad latinoamericana del futuro, las preferencias sobre el sistema de tenencia "ideal" se basan más en preferencias doctrinarias, ideológicas y emocionales que en consideraciones económicas. Los sistemas cooperativos, comunal y corporativo tienen defensores elocuentes en la América Latina, pero el sistema de tenencia modelo que los reformistas proponen con mayor frecuencia es la propiedad familiar, comercial, operada por el propietario. Cada sistema tiene ciertas ventajas, pero sólo podría aplicársele uniformemente arriesgando las posibilidades de éxito de la reforma. Por ejemplo, si se establecen granjas familiares de "clase media" en áreas densamente pobladas, miles de personas serán desplazadas o continuarán como asalariados de quienes recibieron tierras. Por otra parte si se crean grandes unidades cooperativas o corporativas en regiones que ahora son trabajadas por pequeños productores, estos agricultores se verán obligados a cambiar sus métodos de trabajo y de vida, incurriendo nuevamente en altos costos sociales y económicos. Si las plantaciones, haciendas o estancias productivas que son explotadas como unidades

integradas son subdivididas entre los trabajadores la producción fácilmente sufrirá durante el periodo de transición, a no ser que se disponga de asistencia técnica, de crédito y de otros servicios en cantidades y formas adecuadas.

Las condiciones físicas, la tecnología prevaleciente y las posibilidades de mercado también condicionan las modificaciones a corto plazo que pueden practicarse en las instituciones de tenencia.

La producción de ganado, leche, caña de azúcar, productos forestales o verduras presenta distintos problemas cuando se trata de crear nuevas unidades. Aun cuando la subdivisión de grandes unidades o la consolidación de pequeñas pueda ser económicamente factible, los costos administrativos y las dificultades de hacer cambios rápidos y radicales en la organización interna de la empresa, en contraposición a los cambios en la propiedad de la tierra y en las relaciones de tenencia, pueden inclinar la balanza en favor de cierta forma de organización.

Un caso especial lo constituye la plantación bien integrada o la unidad comercial relativamente bien organizada con inversiones fuertes en mejoras, como obras de irrigación y plantas de beneficio, que no pueden ser fácilmente divididas. Las reformas de la tenencia de la tierra pueden consistir, como primer paso, en la administración de toda la unidad como una empresa cooperativa o corporativa con participación de la agencia de reforma. Las "fincas de beneficio proporcional" de Puerto Rico constituyen un ejemplo de la adopción relativamente exitosa de una alternativa a la subdivisión de unidades grandes y bien integradas.

Sin embargo, existen relativamente pocas grandes unidades administradas eficazmente en la América Latina. Además, parte de la tierra en las grandes propiedades se halla dividida en pequeñas unidades operadas por medieros, pequeños arrendatarios, trabajadores a quienes se les paga parcialmente con el derecho de cultivar una parcela. En tales casos, la subdivisión entre trabajadores y arrendatarios presenta pocos problemas técnicos. Si hay tierras suficientes, las pequeñas parcelas pueden ser ampliadas hasta formar unidades de tamaño familiar. Si la tierra es escasa puede ser aconsejable dejar intacta la parte de la unidad es escasa se administraba como una empresa única patronal y administrarla en forma cooperativa o bajo una administración centralizada, a la vez que se le otorgan derechos permanentes a los trabajadores y a los aparceros sobre sus parcelas individuales. Vicos, el proyecto de la Universidad de Cornell en el Perú, proporciona un ejemplo de una solución mixta de tenencia para una hacienda tradicional densamente poblada.

En las áreas de minifundio, el agrupamiento de las unidades en gran-

jas de tamaño familiar resultaría costoso y políticamente inaceptable donde no existe ni tierra adicional ni distintas oportunidades, de ocupación. El crédito supervisado, la asistencia técnica, las facilidades para el mercadeo, el desarrollo de la comunidad y la promoción de cooperativas pueden resultar más adecuadas que la manipulación de los linderos. A la larga el problema de la escasez de tierra puede resolverse únicamente creando nuevas oportunidades de ocupación o por la incorporación de tierras de latifundios adjuntos.

13. Administración de las reformas

Aun cuando los opositores de la reforma permiten la promulgación de leyes reformistas, ello sucede bajo la creencia de que la reforma será burocráticamente escamoteada y nunca se pondrá en efecto. La historia parece justificar esta creencia. Los países que más necesitan de reformas masivas tienen por definición escasez de capital, de personal entrenado y de antecedentes de reformas con éxito. El problema generalmente se presenta en términos de la autonomía de que debe gozar la agencia de reforma, y del grado de colaboración con las agencias establecidas para servir a los agricultores de la hacienda tradicional y de la "clase media". Otro problema que se relaciona con el anterior consiste en dar a los técnicos y burócratas de la agencia de reforma la conciencia sobre los puntos de vista de los campesinos y hacer que vean a éstos con simpatía.

No pueden ofrecerse reglas generales para salvar las barreras administrativas de la reforma. No obstante, un paso inicial consiste en reconocer el papel único de la agencia de reforma en comparación con el de los ministerios tradicionales del gobierno. No sólo se requiere una flexibilidad e imaginación poco comunes en la administración de los programas, sino disponer de análisis útiles de la experiencia de la administración de reformas que hayan tenido éxito y que sirvan de guía a los administradores.

No deben subestimarse las dificultades prácticas de hallar soluciones a los problemas administrativos básicos. Las políticas flexibles de reforma que permitan resolver diferentes problemas permitirán también el mejor uso de los recursos, a la vez que se mantienen las tasas de inversión agrícola y productividad. No obstante, a menos que se hagan esfuerzos específicos para darle a los campesinos que hasta ahora han sido testigos mudos una participación creciente en los programas de reforma, ésta estará destinada al fracaso. Debe existir una retroalimentación continua entre las oficinas de campo y las de planeación. Generalmente no se aprecia qué tan profundos son los intereses con-

trarios entre los trabajadores, arrendatarios y pequeños propietarios durante el proceso de la reforma. A menos que los grupos más débiles gocen de representación y protección, sus intereses serán fácilmente ignorados por los más fuertes, o por los burócratas, dejándolos en las mismas condiciones o en condiciones peores que las anteriores.

Esto ya ha sucedido en algunas de las "reformas" iniciadas en los países cubiertos en este ensayo.

V. EL CAMINO DEL INFIERNO *

Thomas y *Marjorie Melville*

COMPARADO con los tres hombres que lo precedieron en la silla presidencial, Julio César Méndez Montenegro [1] puede describirse como un hombre con una desarrollada conciencia social. El que no haya trasladado esa conciencia a un programa realista de desarrollo social no puede reprochársele sólo a él como presidente, puesto que como hemos observado, no ha tenido el poder político necesario para hacerlo. Durante su régimen han continuado los mismos sucesos negativos en contra de los campesinos que ocurrían cuando gobernaban sus antecesores, aunque en menor número y con menor violencia. Las protestas hechas por Méndez se han limitado a una débil defensa de las actividades de su gobierno frente a los enormes males sociales de Guatemala. Los campesinos siguen viviendo en la precaria situación de nunca saber cuándo serán expulsados de las tierras en que han vivido por años, pero que algunos otros adquieren a menudo con títulos "legales".

El 21 de enero de 1967 sesenta familias de Jacaltenango, Huehuetenango, se quejaron de que el alcalde los estaba expulsando de las tierras comunales para adueñarse de ellas junto con otros dos grandes terratenientes. Los campesinos declararon que no tenían el dinero necesario para contratar abogados que defendieran sus reclamaciones.

Dos meses más tarde surgió otro grito de angustia de las gargantas de un grupo de campesinos. Conviene repetirlo completo, porque cuenta en forma sucinta la historia de la dinámica siempre recurrente de la vida rural guatemalteca:

> Demandamos que el presidente de la república, que es revolucionario y ha dicho que su gobierno dará apoyo a los campesinos, intervenga inmediatamente con objeto de acabar con nuestra angustia de cuarenta y dos años, dándonos títulos sobre nuestras propias tierras, que adquirimos como miembros de la comunidad de Monjas, Jalapa. En 1923 compramos cincuenta y cuatro caballerías, por 40 mil pesos, para 623 familias campesinas, al abo-

* Éste es el capítulo 15 del libro de los Melville "*Guatemala—Another Vietnam?*, Penguin Books (Biblioteca latinoamericana El Pelícano), Harmondsworth, Inglaterra, 1971. La mayoría de las notas de pie de página, que se refieren principalmente a los periódicos más importantes de Guatemala, han sido omitidas. [Sel.]

[1] César Méndez Montenegro fue electo presidente de Guatemala en 1966; fue el primer presidente civil en 16 años. [Sel.]

gado Antonio Godoy, el general David Barrientos y el ingeniero Benedicto Cárcamo, quienes las habían obtenido del presidente Orellana. Los terrenos fueron deslindados entonces y en 1943 lo fueron de nuevo, pero nunca se nos dieron títulos. Ahora estamos colaborando con el Instituto de Desarrollo de la Comunidad, pero todavía no recibimos nada. Sufrimos por esta inseguridad.

El 16 de mayo de 1967, los indios de Cahaboncito, en la Alta Verapaz, acusaron a Óscar Lemus de haberles robado tierras que habían poseído por más de cien años y donde estaban enterrados sus ancestros. Declararon que lo había hecho mediante un contrato de venta fraudulento.

Trescientas familias campesinas de Santiago, Sacatepéquez, denunciaron a su alcalde en enero de 1968 por sus tratos clandestinos, destinados a dar a sus amigos políticos los terrenos en que vivían. Para junio del mismo año había surgido un problema aún mayor: "Varios cientos de familias abandonadas en Taxisco, sin tener un sitio en qué cobijarse." Dos días más tarde, el 20 de junio, la Cruz Roja informó que estaba dando alimentos a 1 700 habitantes de Candelaria, Taxisco, en donde vivían sin tierras y "expuestos a los elementos". El INTA [2] mandó una comisión para resolver el conflicto, que se dijo era entre dos grupos campesinos de 15 y 392 familias respectivamente, y publicó el siguiente informe:

> El problema no es nuevo; empezó en 1954, cuando los campesinos fueron expulsados violentamente de los terrenos de la finca Chiquihuitán, en Taxisco, en donde habían sido establecidos por el gobierno anterior. De las familias expulsadas muchas se dispersaron y se fueron, mientras otras se refugiaron en la zona que está entre el Océano Pacífico y el Canal de Chiquimulilla... Ahora hay ahí quince familias que ocupan terrenos estatales y emplean a 115 familias como *colonos*. Vamos a dividir esas tierras por igual entre todos.

A fines de agosto se aclaró quién estaba detrás de esas dificultades, cuando Manuel Ralda Ochoa pidió que el INTA expulsara a "cientos de familias campesinas" de su finca Chiquihuitán en Taxisco. Ralda Ochoa es el ganadero más grande del país; fue uno de los miembros de la comisión de tres nombrada por Ydígoras [3] para disponer de las Fincas Nacionales, y ya había obtenido enormes propiedades del Cor. Oliverio Casasola en Petén.[4] Su opinión sobre el problema fue dife-

[2] Instituto Nacional de Transformación Agraria, el instituto guatemalteco para la reforma agraria, organizado en 1962. [Sel.]

[3] Presidente en 1958. [Sel.]

[4] Petén es una extensa región escasamente poblada del noreste de Guatemala. [Sel.]

rente: "INTA dice que esta finca fue expropiada en 1953, pero no es verdad. Fue invadida, y las cosas se arreglaron más tarde con Castillo Armas." [5] El INTA respondió dos días más tarde diciendo que cuando los campesinos fueron expulsados en 1954, el propietario, que más tarde vendió a Ralda, también había reclamado ilegalmente unas tierras estatales cercanas, y eran estas tierras las que el INTA iba a dar a los campesinos. Un año más tarde, a fines de 1969, los campesinos todavía no tenían los títulos de propiedad de las tierras de Taxisco ni es probable que lleguen a tenerlos, aunque el INTA mostró un desacostumbrado espíritu de defensa de aquéllos. Las declaraciones públicas finales del mismo Ralda acerca del asunto muestran cuán importantes eran para él esos terrenos: "Tengo 20 000 trabajadores en la finca Chiquihuitán y una nómina semanal de Q40 000; [6] (la finca) produce 2 500 crías anualmente." Continúa quejándose de las molestias que le ocasiona la labor de los agitadores y no hace siquiera referencia a la admisión pública de que paga a sus trabajadores un salario ilegal, que en promedio es de veintiocho centavos al día.

Mientras tanto, se da poca atención al hecho de que el alcalde, el secretario municipal y la autoridad municipal encargada de deslindar los terrenos en San Juan Ixco, Huehuetenango, han asesinado a un indio y su esposa por una disputa de tierras. Hay especulaciones acerca de si el alcalde disfruta de inmunidad judicial. Al escribirse este libro, ninguno de esos hombres había sido acusado del crimen.

El 27 de noviembre de 1968, trescientas familias indígenas fueron sacadas de sus tierras en Palín, y su café confiscado como indemnización. La acción procedió de las autoridades municipales, pertenecientes al Partido Revolucionario. Esas personas habían recibido los terrenos de Árbenz y habían vivido ahí "desde 1954". En febrero de 1969, algunos de esos mismos mayas tuvieron una conferencia de prensa, acontecimiento nuevo en la historia del cuarto estado de Guatemala, de la cual dos reporteros dijeron: "Algunos estaban descalzos, otros hablaban el español con dificultad; pero todos ellos sabían con precisión lo que querían decir... que la prensa publicara la verdad sobre su situación: el abuso de autoridad y el robo franco de que eran víctimas."

Al día siguiente de las expulsiones en Palín, dieciséis familias fueron desalojadas de la finca Acapalón en Champerico. La nota periodística observaba que éste era el segundo grupo sacado de esta finca en particular; y en diciembre el mismo INTA empezó a participar en la

[5] Presidente en 1954, después de la caída de Árbenz. Fue asesinado en 1957. Durante su régimen las tierras que habían sido expropiadas por la reforma agraria de Árbenz, fueron devueltas a los hacendados. [Sel.]

[6] Quetzal, igual a un dólar de los Estados Unidos. [Sel.]

serie de acontecimientos, al desalojar a noventa familias de La Máquina, acción que fue denunciada por la organización campesina regional. Tres meses más tarde la *Prensa Libre* publicó una carta de Silvino Sánchez, en representación de cuarenta familias de Acasaguastlán, El Progreso, que habían perdido "sus tierras, su maíz, sus árboles frutales y su café" en 1964, en beneficio del INTA; desde entonces habían estado suplicando al INTA que les devolviera sus tierras y les extendiera los títulos correctos.

Para mayo de 1969 el INTA establecía a 400 familias en los Ángeles y Sehilá y otras 250 en Río Negro, todas en el departamento de Izabal, "Esas personas habían sido expulsadas por diversas razones, de las tierras en que habían estado cultivando." No se menciona que vayan a recibir los títulos de propiedad de las nuevas tierras. Izabal es la región en la que Yon Sosa y su guerrilla han tenido tanto éxito en enseñar a la gente acerca de la dinámica de la tenencia de la tierra en Guatemala.

Un buen ejemplo de ese proceso puede verse en la historia del pequeño poblado La Esperanza, en Izabal, en donde doscientas familias habían desmontado para ellas una parte de la selva. A mediados de 1963, el comisario militar de la zona les dijo que tenían que irse porque el terreno pertenecía a una rica familia de apellido Padilla. Cuando los campesinos se rehusaron se trajo a los soldados, se quemaron las casas de los campesinos y se usaron tractores para arar sobre sus cultivos. Se quejaron con el gobernador de Izabal, el que no hizo nada al respecto, ya que "él y los hermanos Padilla solían beber juntos; las órdenes de que se hiciera una investigación fueron archivadas, mientras nuestros hijos pequeños morían de hambre, porque teníamos que vivir en la selva como animales". Finalmente, esta misma gente pudo desmontar otra porción de la selva para su uso, pero de nuevo los hermanos Padilla los sacaron respaldados en otro título recién adquirido. "Parece como si esos hombres malos hubieran decidido no dejarnos vivir, y habíamos perdido todas las esperanzas cuando encontramos a los guerrilleros y nos dijeron que matarían a los Padilla y nos devolverían nuestras tierras."

A principios de 1964 los hermanos Padilla resultaron muertos en una emboscada cerca de Quiriguó Viejo. El ejército envió inmediatamente una patrulla para buscar a los guerrilleros, y el teniente coronel a su cargo fue muerto en otra emboscada. Los militares se enfurecieron y arrestaron a los diez dirigentes campesinos más destacados de la zona, incluso al líder campesino de los demócrata-cristianos; los encarcelaron y así permanecieron hasta que Peralta Azurdia [7] entregó el

[7] Presidente en 1963. [Sel.]

gobierno a Méndez Montenegro. La esposa de uno de los arrestados declaró:

> Hace unas cuantas noches los guerilleros vinieron a verme. Me dijeron que el gobierno los perseguía por defender a los pobres, y que la única solución que nos quedaba a todos era unirnos a ellos con objeto de derrotar a los soldados y poner un gobierno de los trabajadores.

Otra situación en la misma zona puede revelar las bases de una dinámica similar. Nos referimos al pequeño poblado de Chichipate en el lago Izabal, en donde la población se incrementó de cero en 1950 a 346 habitantes en 1964. Todos esos inmigrantes eran indios Kekchí de la Alta Verapaz que se trasladaron a Chichipate en un intento de obtener tierras para mantenerse. "Sin embargo, tuvieron la mayor desilusión cuando los dueños ausentes aparecieron de repente, después de que los chichipateños habían desmontado el terreno." [8] Una vez que los dueños ausentistas lograron hacer valer sus reclamaciones, vendieron la tierra a la Compañía Internacional de Níquel y una finca adyacente. La compañía permitió que los colonos se quedaran en donde estaban, pero insistió en que no entraran más en la zona para que no interfirieran con sus operaciones mineras de tipo extensivo. El propietario de la finca Yuscarán también fue más generoso de lo que suele ocurrir, porque "hizo un convenio según el cual los chichipateños que vivieran en su propiedad trabajarían para él cuando les conviniera, a cambio de lo cual podrían tener milpas en el terreno de Chichipate y recibirían un pago en efectivo de 50¢ por día-hombre de trabajo". Ése era un trato muy generoso, ya que la práctica común en Izabal era obligar a los colonos a que dieran dos semanas de trabajo gratis al mes durante las épocas de siembra y cosecha. Otra costumbre es requerirle que limpie y cultive para el terrateniente alrededor de un 60% de lo que limpia y cultiva para sí mismo. Tal vez este trato favorable fue el reconocimiento implícito de las actividades de las guerrillas que operaban en la zona; pero las expulsiones en otras zonas continuaron y siguen ocurriendo.

El 6 de junio de 1969 "un grupo de la policía militar llegó a Montúfar, Jutiapa, e interrumpió la tranquilidad del vecindario con varios disparos de ametralladoras, seguidos de insultos y amenazas, en tanto que ordenaban a seis familias campesinas que abandonaran sus hogares con amenazas de muerte". La acusación fue hecha por Emilio Gómez Galicia a nombre de todas las familias, y presentó documentos del

[8] William E. Carter, *New Lands and Old Traditions*. University of Florida Press, 1969, p. 3.

INTA que probaban que eran dueños legales de las tierras de las que habían sido expulsados. El secretario de relaciones públicas del INTA protestó inmediatamente diciendo que la acusación era falsa, puesto que las autoridades agrarias de la región habían informado al instituto que Gómez Galicia poseía "grandes extensiones de terreno" y que era persona *non grata* en la zona. El 24 del mismo mes Gómez Galicia inició un juicio en contra del INTA, a nombre de "nueve familias" que habían vivido en las tierras desde 1905, en el que declaró que primero habían tratado de lograr que sus títulos de propiedad fueran legalizados por DGAA [9] después por el INTA, y que habían tenido éxito con la última institución. Ya no se ha sabido más sobre ese incidente.

Al mes siguiente surgió otro problema en la misma zona, Jutiapa, que llevó de nuevo al INTA a los tribunales. En esta ocasión el gobierno estuvo de parte de los campesinos, aunque no por mucho tiempo. El dueño de la finca "Armenia", Francisco de Jesús Valenzuela Reyes, expulsó a treinta familias de sus tierras el 26 de abril de 1969. En seguida intervino el INTA y reinstaló a los campesinos desposeídos, acción que dio origen al litigio. El INTA se retractó sosteniendo que había cancelado su anterior resolución en favor de los campesinos, desde antes de que se iniciara el juicio.

Hacia fines de julio de 1969 diecisiete familias campesinas que habían sido expulsadas de terrenos nacionales de Sebol-Raxuha, Alta Verapaz, fueron autorizadas a establecerse en la zona agraria Fray Bartolomé de las Casas "hasta que se resuelva su situación jurídica". El INTA amenazó con la acción legal a los responsables de la expulsión, que "en este caso han violado la ley de títulos supletorios". La amenaza nunca se cumplió.

En septiembre del mismo año, 1969, una delegación que representaba a mil personas que estaban siendo expulsadas de sus hogares en las zonas 5 y 8 de la ciudad de Guatemala, declaró ante el viceministro del interior, que habían vivido en esos terrenos durante treinta años y que ahora eran expulsados por dos abogados que habían adquirido las tierras de una compañía alemana.

El 8 de octubre de 1969 una familia de quince miembros tuvo que abandonar su hogar en Chiquemula porque el comisario militar de la zona reclamó la tierra como suya y amenazó con matarlos si no recogían sus cosas y se marchaban; ya había disparado y herido a uno de los hijos, de diecinueve años.

Dos habitantes mayas de Itzapa, Chimaltenango (Cornelio Tahul y Víctor Xiquinajay) declararon el 23 de octubre de 1969 que el INTA

[9] Dirección General de Asuntos Agrarios, el antiguo instituto para la reforma agraria, más tarde sustituido por el INTA. [Sel.]

los estaba expulsando a ellos y a otras 211 familias campesinas de tierras de las que tenían títulos de propiedad. El INTA se defendió sosteniendo que las tierras les habían sido dadas a esas familias por Castillo Armas y que por cada lote debían pagar Q422; puesto que nunca se habían hecho los pagos, el INTA tenía derecho a expulsar a los campesinos y a entregar las tierras a otras familias.

Hay que observar que estos acontecimientos se han tomado de los periódicos más conservadores de Guatemala, *El Imparcial* y *Prensa Libre*. Si tienen alguna parcialidad es en favor del gobierno y los terratenientes. Estos periódicos no han informado sino de un pequeño porcentaje de los incidentes de ese tipo que ocurren en todo el país. Esas informaciones son suministradas en su mayoría por periodistas temporales que habitan en los centros de población más grandes y que rara vez se aventuran en el campo.

Una ojeada a otros temas de interés social refuerza el cuadro ya pintado y revela lo constante de la política gubernamental. Lo mismo que ocurría cuando los militares tomaron abiertamente el control del gobierno, sucede en la actualidad: las plantaciones algodoneras constituyen la más escandalosa ofensa para la dignidad humana.

El 8 de diciembre de 1966, la Asociación de Estudiantes Universitarios (AEU) solicitó del gobierno de Méndez el establecimiento de una comisión especial que colaborara con los ministerios de trabajo y de salud pública en la investigación sobre las plantaciones algodoneras y la fijación de sanciones a los agricultores responsables de la enfermedad y muerte de sus trabajadores. Es frecuente que los dueños de las plantaciones no proporcionen ni las instrucciones ni el equipo necesarios para que los campesinos se protejan de los insecticidas. Cuando el subdirector del Instituto del Seguro Social del gobierno se quejó públicamente en 1967 de que los cultivadores de algodón no cumplían con las recomendaciones legales respecto a los insecticidas, el Consejo Nacional del Algodón montó en su contra una campaña periodística de difamación que dio por resultado que perdiera su cargo.

Ocurre con frecuencia que el dueño de una plantación ordena que su campo sea fumigado y no retira a sus trabajadores mientras se realiza la operación, con el resultado de que éstos se enferman o mueren. A fines de 1967, en un lapso de treinta días se informó de más de cien casos de trabajadores intoxicados por insecticidas, "muchos de los cuales murieron"; entre los que dieron esos informes, uno había escuchado a los pilotos fumigadores platicar de sus descensos para pulverizar por encima de un grupo de confiados trabajadores, los que sólo habían protestado arrojando unos cuantos palos, piedras o hasta sombreros. No se sabe que hayan sido castigados ni los pilotos ni los dueños de las plantaciones.

De vez en cuando esas situaciones llegaban al conocimiento del ministerio del trabajo o al Instituto del Seguro Social y se realizaba un viaje, con buena publicidad, a una u otra parte del país; después de una "conversación de corazón a corazón" con unos cuantos dueños de plantaciones, los funcionarios regresaban con la alentadora noticia de que los terratenientes verían que se hiciera algo para resolver el problema.

En noviembre de 1968 el Consejo Nacional del Algodón agradeció al Instituto del Seguro Social y al Ministerio de Agricultura su ayuda en la campaña contra los envenenamientos; felicitó a los cultivadores que no tenían casos de intoxicación y pidió a los que sí los tenían que en el futuro "duplicaran" sus esfuerzos para evitarlos. La campaña consistió en volar sobre las plantaciones y arrojar volantes sobre los campesinos analfabetas, explicándoles que no deberían comer, beber o fumar hasta después de haberse lavado con agua y jabón; que deberían bañarse y cambiarse de ropa si recibían las pulverizaciones y no entrar a las plantaciones hasta después de cuarenta y ocho horas de que hubieran fumigado. El hecho de que son pocas las plantaciones que tienen instalaciones adecuadas para lavarse y bañarse, que la mayoría de los campesinos no tiene otra muda de ropa de trabajo y que no depende de su decisión cuándo deben volver a los campos, parece no habérsele ocurrido al Consejo Nacional del Algodón.

Sólo dos días antes de que empezaran esta campaña apareció en primera plana la noticia de que se estaban introduciendo de contrabando, con la ayuda de las autoridades de migración, trabajadores salvadoreños a los que se habían ofrecido "salarios fabulosos"; una vez que terminaban de recoger las cosechas se les hacía firmar contratos onerosos, o se los despedía sin pagarles amenazándolos con denunciarlos por haber entrado ilegalmente al país si se quejaban. Esto nunca ha sido una operación difícil para los terratenientes, mientras cuenten con la cooperación de las autoridades, ya que los problemas agrarios de El Salvador son aún peores que los de Guatemala. En 1969 continuaban las intoxicaciones con insecticidas, sin que se supiera de ninguna sanción legal en contra de los responsables.

El 9 de octubre de 1969 los periódicos presentaron en páginas interiores una información poco notada: "4 000 personas afectadas por la gripe. En promedio, de cinco a seis personas mueren diariamente por la gripe en la finca Oná de El Quetzal, San Marcos... los intentos que se han hecho para combatir la enfermedad han sido inútiles, ya que la gripe se ha propagado enormemente y muchos trabajadores y sus familias están enfermos". No se hace mención de las condiciones de vida que permitieron que la enfermedad se difundiera en forma tan devastadora.

La relación que existe entre las grandes propiedades territoriales por una parte y por la otra la necesidad de los campesinos desposeídos de de trabajarlas, se han seguido manifestando con Méndez Montenegro. Esta ecuación entre *latifundismo* y *minifundismo* puede mantenerse mientras no se permita a los campesinos organizarse en uniones. Tanto Arévalo [10] como Árbenz vieron en un fuerte movimiento obrero la principal protección para los derechos de los trabajadores agrícolas que tenían que seguir como peones cultivando las tierras de otros. Puesto que el movimiento obrero fue considerado como un foco de agitación comunista, se convirtió en el blanco principal de la ira de Castillo Armas; Ydígoras mantuvo la presión en su contra, aunque alentó la organización de los sindicatos francamente "ydigoristas". Peralta Azurdia imitó la actitud de Castillo Armas en este terreno y promulgó una ley bajo la cual era un crimen "excitar" a un campesino, con lo que se proscribió en forma eficaz cualquier actividad sindical. El tercer gobierno de la revolución que "ha llegado al poder por la voluntad del pueblo, los campesinos" como se recordaba constantemente, tuvo que mostrarse amigable con el trabajador organizado. Así fue como en el régimen de Méndez Montenegro aumentó impresionantemente el número de sindicatos obreros y cooperativas rurales. El presidente se preocupó por presentarse en la mayoría de las reuniones nacionales más importantes del movimiento obrero y reiteró su apoyo al trabajador. El 1º de mayo de 1969, Día Internacional del Trabajo, tuvo lugar una de esas reuniones; Méndez asistió y pronunció un discurso; lo siguió un líder obrero que criticó francamente al ejército por intervenir en política. Unos días más tarde el ejército hizo una fuerte crítica y el presidente tuvo que hacer una pronta retractación para demostrar que el orador sólo había presentado su punto de vista personal.

La incapacidad de Méndez para dar al movimiento obrero la fuerza necesaria para operar con eficacia, es sólo congruente con todos los otros aspectos de las tentativas del presidente para hacer efectivas sus promesas de cambio social. No puede dar lo que él mismo no tiene: poder político.

El movimiento obrero siempre ha sido considerado como el refugio de los comunistas y agitadores de orientación marxista, y como tal es el blanco obligado de todas las actividades anticomunistas. Es indudable que los comunistas y los denominados compañeros-viajeros han sido un instrumento para el desarrollo, y a veces como sucedió con Árbenz, para el control de grandes segmentos del movimiento obrero; pero esto no ocurre desde el advenimiento del régimen de liberación. A partir de entonces el movimiento obrero cristiano ha aumentado su actividad.

[10] Arévalo fue presidente de Guatemala (1945) antes que Árbenz. [Sel.]

No obstante, desde la liberación el grito de batalla de que hay que controlar y suprimir el movimiento, ha sido en nombre de la libertad y la democracia tal como las entienden los terratenientes anticomunistas.

Esta situación ha constituido un problema para Méndez Montenegro, porque no puede soportar la acusación de ser tolerante con los comunistas. Los terratenientes, el ejército, la iglesia y el gobierno de los Estados Unidos son las principales instituciones que lo mantienen en el poder y todas ellas consideran que su principal enemigo es un comunismo vagamente definido. El resultado es que sufre el movimiento obrero.

Un ejemplo es el pleito de Walter Widmann con la Unión formada en su plantación azucarera. Widmann es un prominente abogado católico, dueño de La Concepción, una de las mayores plantaciones azucareras del país. Bajo el régimen de Ydígoras trató de acabar con la unión, alegando que era comunista, mediante el despido en varias ocasiones de cientos de familias. La unión apeló a la Corte del Trabajo en busca de protección y consiguió que se presentaran en la plantación inspectores laborales que demandaron se reinstalara a los trabajadores despedidos. Entonces, con la ayuda del coronel Pedro Cardona, que era el administrador y a la vez el comisario militar de la localidad, el empleador patrocinó una segunda unión, en la que se obligó a ingresar a los trabajadores. Con objeto de lograr el apoyo gubernamental, se divulgó que la segunda unión era "ydigorista" mientras que la primera era comunista. Como la ley especifica que sólo una unión puede ser legalizada en cada plantación y debe haber preferencia cronológica, el Ministerio del Trabajo apoyó a la primera unión e insistió en que se reinstalara a los trabajadores despedidos.

Pero en febrero de 1963 fueron encarcelados tres líderes campesinos acusados de comunistas. El secretario de la unión declaró que la acusación era falsa. Cuando Peralta tomó posesión como presidente ya no constituía palanca política una unión "ydigorista", así que la plantación fue obligada a volver a emplear a los despedidos; sin embargo, éstos continuaron siendo perseguidos y entregados a la policía. Cuando Méndez llegó a la presidencia, la federación de los trabajadores campesinos de esa zona protestó y en agosto de 1966 amenazó con la huelga; se les impidió organizarla y como resultado el coronel P. Cardona, el administrador, fue asesinado la semana siguiente. Más tarde las Fuerzas Armadas de la Rebelión intentaron asesinar al mismo Widmann, pero fracasaron. El 11 de septiembre de 1967 Pedro Fajardo Ajín, secretario general de la unión, fue secuestrado y asesinado, junto con otros dos miembros; nunca se ha aclarado quién cometió los asesinatos. Después de eso se destacó para la plantación una guardia militar perma-

nente y hasta a los clérigos se les prohibió que hablaran con los trabajadores.

Ni los terratenientes ni los campesinos están en calma. El problema de la tenencia de la tierra es el factor básico que estimula la belicosidad de ambos grupos, pero los derechos se violan por ambos lados, lo que crea confusión. Es imposible distinguir los asesinatos de las ejecuciones, las venganzas personales de la defensa personal. Se estima que el número de asesinatos entre julio de 1966 y junio de 1968 oscila de 2 000 a 4 500. Los periódicos presentan diariamente retratos de desaparecidos y descripciones de los cadáveres no identificados y mutilados que aparecen aquí y allá. Los grupos terroristas de la derecha funcionan lo mismo en la ciudad que en las zonas rurales, pagados por los ricos y ayudados activamente por el ejército y la policía.[11] Es difícil distinguir las actividades de las guerrillas organizadas de las acciones aisladas de los campesinos. Esto fue lo que tuvo que afrontar el gobierno de Méndez. A fines de septiembre de 1966 los dueños de las plantaciones exigieron que el gobierno incrementara las actividades policiacas en los distritos rurales, y el jefe de policía prometió partidas de patrulleros para proteger a todos los terratenientes amenazados. En diciembre del mismo año los propietarios y administradores de las plantaciones fueron comisionados como miembros de la Policía Nacional. En febrero de 1967 fueron quemadas 20 000 toneladas de caña de azúcar en quince diferentes fincas. Otros incendios fueron seguidos por la insistente demanda de los terratenientes de una protección adicional.

El gobierno solicitó que fuera respetado el derecho de los trabajadores a organizarse, pero en general los propietarios respondieron con la violencia. En agosto el gobierno patrocinó una campaña para enseñar a los campesinos a leer y escribir. Un ciento de terratenientes cooperaron permitiendo la entrada de los maestros en sus plantaciones y dándoles facilidades para su trabajo. En esa ocasión se les pidió a todos ellos que permitieran la organización de uniones entre sus trabajadores. Al mes siguiente el secretario general de la unión de trabajadores de la concepción y dos de sus ayudantes, fueron asesinados. Cinco semanas más tarde Méndez asistió a una reunión de 2 000 delegados de la Confederación de Trabajadores Guatemaltecos (CONTRAGUA) y aseguró a sus oyentes que su gobierno estaba con ellos. Un mes más tarde fue encarcelado el subsecretario de asuntos campesinos de los democratacristianos en Izabal; ya había pasado dos años en la cárcel por "comunista" bajo el régimen de Peralta Azurdia. El arzobispo Casariego no mejoró las cosas para el gobierno, cuando el 14 de diciembre de 1967 le solicitó que presentara las 273 personas que habían sido

[11] La prensa internacional informó a fines de 1972 que habían sido asesinados todos los dirigentes del partido comunista guatemalteco. [Sel.]

arrestadas y nunca se habían consignado ante ningún tribunal. La policía y el Ministerio del Interior sostuvieron que no sabían nada de las andanzas de los individuos nombrados en la lista.

Pero los campesinos siguieron desapareciendo. En marzo de 1968 los dos dirigentes de la unión laboral de la plantación Cerro Redondo, Santa Rosa, fueron plagiados, y nunca se les volvió a ver. A fines del mismo mes se publicaron listas con los nombres de veinticinco dirigentes de las organizaciones obreras centrales que habían sido señalados para ser ejecutados por las organizaciones terroristas de la derecha. El mismo día ardieron 15 000 toneladas de caña en la mayor plantación del país, El Salto, en Escuintla. Otras 41 000 toneladas desaparecieron en tres plantaciones de la misma región. En julio fueron secuestrados y asesinados nueve campesinos en Chiquimula. En septiembre, cuando 300 cosechadores de café protestaron por las condiciones intolerables de una plantación en Quezaltenango, se llamó a la policía, la que arrestó a los diez dirigentes.

El mismo partido gubernamental era blanco de actividades anticomunistas. Fueron asesinados dos miembros del Congreso, tres dirigentes regionales del partido y otros notables miembros del Partido Revolucionario, todos incorporados al movimiento obrero.

El 12 de octubre de 1969 el secretario general de la Confederación de Trabajadores de Guatemala, Hugo Vázquez Barrientos, fue tiroteado y herido por asaltantes desconocidos en Utiapa. Dos días más tarde Reinero Zan Hurtarte, uno de los directores de la Confederación de Sindicatos de Guatemala, también recibió disparos, pero este asalto tuvo mejor éxito y el líder obrero murió a consecuencia de sus heridas; antes de su ejecución había sido amenazado muchas veces. Los periódicos informaron que unos cuantos días más tarde los dirigentes del movimiento obrero habían "sido amenazados por hombres enmascarados que llevaban ametralladoras, para que no insistieran en que se aclarara el asesinato de Zan Hurtarte". El muerto era el dirigente del Partido Revolucionario en la región de Escuintla, y es importante hacer notar que el interés del gobierno por aclarar el crimen no fue por sí solo suficiente y hubo de ser aguijoneado por el movimiento obrero.

Es imposible precisar el número de muertes, asesinatos, crímenes y ejecuciones que han tenido lugar durante la presidencia de Méndez Montenegro. En un editorial en abril de 1967, el director de *Prensa Libre* calculaba que por entonces había en promedio en el país más de cien asesinatos políticos al mes. Esa cifra se basaba en el número de muertes que eran reportadas, un criterio evasivo, cuando más.

La situación empeoró progresivamente en 1967 y los primeros meses de 1968; pero el incidente que provocó repercusiones en todo el país fue el secuestro del arzobispo Mario Casariego en el mes de marzo, a

plena luz del día, a una cuadra y media del palacio presidencial. En una ciudad armada hasta los dientes, bajo la ley marcial, con dos soldados armados de metralletas en cada esquina, parejas de policías en radio-patrullas por todas las calles y dos o tres oficiales apuntando sus rifles a través de cristales a prueba de bala; tal escarnio era evidentemente imposible sin la connivencia de los oficiales de la policía y el ejército. Desde hacía más de un año se conocían públicamente esas relaciones y ya era imposible seguirlas negando por más tiempo. El gobierno despidió prontamente de sus cargos a tres elevados funcionarios: el coronel Arriaga Bosque, Ministro de la Defensa; Sosa Ávila, jefe de la Policía Nacional, y el coronel Carlos Arana, comandante de la Base Zacapa del ejército. La policía también se las arregló para asesinar a Raúl Lorenzana, dirigente terrorista de la derecha que fue el chivo expiatorio después que había sido puesto bajo custodia. Parece que se había establecido una tregua no oficial.

El respiro no fue largo y se desvaneció de nuevo cuando la policía captura a Camilo Sánchez, segundo en el mando del FAR.[12] La represalia del FAR fue inmediata: el intento del secuestro del embajador de los Estados Unidos, John Gordon Mein; cuando el embajador escapó de sus captores y echó a correr, los invadió el pánico y dispararon sobre él. La respuesta del gobierno era de preverse: mataron a Camilo Sánchez en la cárcel. Éstas fueron señales mutuas para intensificar el conflicto.

Un año más tarde el coronel Carlos Arana Osorio, el comandante militar que había sido despedido, estaba de regreso en Guatemala para hacer su campaña en las elecciones presidenciales de 1970, y Sosa Ávila estaba de nuevo en gracia suficiente para ocupar el puesto de Ministro del Interior, prometiendo reafirmar el orden público y negando por completo alguna liga anterior con las organizaciones clandestinas terroristas. Los meses siguientes fueron sangrientos, y la longevidad política de Méndez Montenegro no sirvió para mejorar la situación de las masas desposeídas y sufridas de Guatemala.

[12] Fuerzas Armadas Revolucionarias, la organización guerrillera guatemalteca. [Sel.]

VI. BIBLIOGRAFÍA *

Parte I

1. *Bibliografías*

Bosco Pinto, João y G. Isaza Vélez: *Bibliografía seleccionada sobre participación y organización campesina*, IICA/CIRA, Bogotá, 1972.

Carroll, T. F.: *Land tenure and land reform in Latin America.* Bibliografía seleccionada y anotada; Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., 1965.

FAO: *Bibliografía sobre tenencia de la tierra,* Roma, 1972.

LTC, Land Tenure Center: *Accesion lists,* Relación de todos los materiales disponibles en la biblioteca de LTC especializados en problemas de reforma agraria y temas relacionados con ella.

——: *Publication lists,* Relación de todas las publicaciones del LTC (reimpresiones, trabajos de investigación, monografías, etcétera), University of Wisconsin, Madison.

Martínez Ríos, Jorge: *Tenencia de la tierra y desarrollo agrario en México,* Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1970.

Delgado, Óscar: *Bibliografía sobre participación, movimientos y organizaciones de campesinos en los países andinos 1966-1972,* FAO, Santiago, 1972.

Huizer, G. y C. N. Hewitt: "Bibliografía sobre organización campesina en América Latina", H. Landsberger (ed.), *Latin America Peasant Movements,* Cornell University Press, Ithaca, 1969.

Matos, Mar, J. y R. Ravines: *Bibliografía peruana de ciencias sociales, 1957-1969,* Instituto de Estudios Peruanos, Campodónico, Ediciones Lima, 1971.

2. *Historia, Sociología, Economía y Política*

Alegría, Ciro: *El mundo es ancho y ajeno,* Ercilla, Santiago, 1955.

Arciniegas, Germán: *Los comuneros,* Zig Zag, Santiago, 1960.

Bagu, Sergio: *Estructura de la sociedad colonial,* Ateneo, Buenos Aires, 1946.

Burnell, Elaine H. (ed.): *One Spark from Holocaust: the crisis in Latin America,* Interbook, Nueva York, 1972.

Cotler, Julio: *La mecánica de la dominación interna y el cambio social en el Perú,* Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1967.

Cunha, Euclides da: *Os Sertões,* Laemmert, Río de Janeiro, 1902.

* Las referencias bibliográficas de este capítulo y de los capítulos XIV, XX y XXIX constituyen sólo una breve selección de los materiales disponibles sobre el tema.

Douglas, William O.: *Holocaust or hemisphere co-op: cross-currents in Latin America*, Random House, Nueva York, 1971.
ECLA/UN: *Income distribution in Latin America*, United Nations, Nueva York, 1971.
——: *Economic Survey of Latin America*, United Nations, Nueva York,
Flores, Edmundo: *Dentro y fuera del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
——: *Tratado de Economía Agrícola*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
Frank, A. Gunder: *Latin America: underdevelopment or revolution*, Montly Review Press, Nueva York, 1969.
Freyre, Gilberto: *Casa Grande y Senzala*, Buenos Aires, Emece Editores, 1943.
Furtado, Celso: *La formación económica del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
——: *Economic development of Latin America*, Cambridge University Press, Londres, 1970.
Galarza, Jaime: *El festín del petróleo*, Ediciones Solitierra, Quito, 1972.
García, Antonio: *Bases de la economía contemporánea, capitalismo y feudalismo en la América colonial española*, RFIOC, Bogotá, 1948.
Graffin, Keith: *Underdevelopment in Spanish America*, Allen and Unwin, Londres, 1969.
Jacoby, Erich J.: *Man and Land*, A. Deutsch Ltd., Londres, 1971.
Jaguaribe, H. y otros: *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1970.
Laclau, Ernesto: "Imperialism in Latin America", *New Left Review*, mayo-junio, 1971.
Lindqvist, Sven: *The shadow: Latin America faces the seventies*, Penguin, Harmondsworth, 1972.
Mariátegui, José Carlos: *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Empresa Editora Amauta, Lima, 1928.
Ots-Capdequi, José M.: *El estado español en las indias*, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.
Petras, James: *Politics and social structure in Latin America*, Monthly Review Press. Nueva York, 1970.
Petras, J. y M. Zeitlin (ed.): *Latin America, reform or revolution?*, Fawcett, Nueva York, 1968.
Pinto, Aníbal: "La distribución del ingreso en América Latina", *Cuadernos de América*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1971.
Rhodes, Robert I. (ed.): *Imperialism and underdevelopment*, Monthly Review Press, Nueva York, 1970.
Ribeiro, Darcy: *El dilema de América Latina*. Siglo XXI Editores, México, 1971.
Robalino, Padre Coba: *Monografía general del cantón Pillaro*, Prensa Católica, Quito, 1929.

Sotelo, Ignacio: *Sociología de América Latina,* Editorial Tecnos, Madrid, 1972.
Tannenbaum, Frank: *Ten keys to Latin America,* Randon Nueva York, 1962.
Tax, Sol.: *Penny capitalism, a Guatemalan Indian Economy,* Smithsonian Institution, U. S. Government Printing Office, 1953.
Vásquez, Mario C.: *Hacienda, peonaje y servidumbre en los andes peruanos,* Editorial Estudios Andinos, Lima, 1961.
Wolf, E. y E. C. Hansen: *The human condition in Latin America,* Oxford University Press, Londres, 1972.

3. *Tenencia de la tierra y problemas agrarios en general*

Barraclough, Solon: *Notas sobre tenencia de la tierra en América Latina,* ICIRA, Santiago, 1968.
Barraclough, S. y J. C. Collarte (ed.): *El hombre y la tierra en América Latina,* ICIRA, 1971.[1]
CIDA:[2] Land tenure conditions and socio-economic development in *Argentina* (ing. y esp.); *Brasil* (ing. y port.);[3] *Chile* (esp.); *Colombia* (esp.); *Ecuador* (esp.); *Guatemala* (esp.);[4] *Perú* (esp.), Panamerican Union, Washington, Washington D. C. 1966-1970 (7 volúmenes).
——, *Tenencia de la tierra y desarrollo rural en Centro-América,* CIDA, Trabajo núm. 16, Panamerican Union, Washington, D. C. agosto, 1970.
CIDA/Centro de Investigaciones Agrarias: *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México,* Fondo de Cultura Económica, México, D. F. 1974.
CIDA: Monografías (8) sobre algunos aspectos de la tenencia de la tierra y el desarrollo rural en América Latina (S. Barraclough, A. Pearse, R. Baraona, E. Feder, G. Huizer), Panamerican Union, Washington, D. C., julio, 1970.[5]
Correia de Andrade, Manoel: *A terra e o homem no nordeste,* Editora Brasiliense, São Paulo, 1963.
Feder, Ernest: *The rape of the peasantry,* Doubleday, Nueva York, 1971.[6]

[1] Reproduce, entre otras cosas, el artículo de Barraclough y Domike publicado en esta selección como capítulo IV. Contiene también síntesis de los informes nacionales sobre siete países: la Argentina, el Brasil, Colombia, Chile, el Ecuador, Guatemala y el Perú.
[2] Véase el glosario.
[3] De microfilm en la Universidad de Michigan, Ann Arbor, EE.UU.
[4] También publicado por Editorial Universitaria, Guatemala, 1971.
[5] Contiene, asimismo, los informes publicados en esta selección como capítulos IX y XVI.
[6] En español: *Violencia y despojo del campesino,* Siglo XXI, 1972. En alemán: *Agrastruktur und Unterentwicklung in Lateinamerika,* EVA, Frankfort, 1974.

Stavenhagen, Rodolfo (ed.): *Agrarian problems and peasant movements in Latin America*, Doubleday, Nueva York, 1970.
Thiesenhusen, W. C. y M. Brown: *Survey of the Alliance for Progress, problems of agriculture* [in Latin America], Land Tenure Center Reprint núm. 35, University of Wisconsin, Madison, 1967.

4. Publicaciones

América Latina, Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales, Río de Janeiro.
Aportes, Revista trimestral de ciencias sociales, París.
Ceres, Revista de la FAO, Roma.
Cuadernos de la Realidad Nacional (CEREN), *Santiago.*
CEPAL, *Boletín Económico para América Latina,* ONU, Nueva York.
EL TRIMESTRE ECONÓMICO, México.
Inter-American Economic Affairs, Washington, D. C.
International institute for labour studies, *Boletín,* Génova.
Internacional Labour Review, OIT, Ginebra.
Investigación Económica, UNAM, México.
Journal of Latin American studies, Cambridge, University Press.
Land Reform, land settlement and cooperatives, FAO, Roma.
Latin American Review of Books, Londres.
Mundo Nuevo, Buenos Aires.
NACLA's *Latin America and Empire report* (anteriormente NACLA newsletter), Nueva York.
Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Santiago.
Revista Mexicana de Sociología (UNAM), México.
Sociedad y Política, Lima, Perú.

Parte II

LA ESTRUCTURA SOCIOPOLÍTICA

VII. INTRODUCCIÓN

En una agricultura en la cual la distribución de la riqueza, el ingreso y las oportunidades son muy desiguales, como ocurre todavía prácticamente en toda la América Latina, ¿cómo se comportan los trabajadores rurales individualmente o como grupo y cómo reaccionan ante las injusticias y las represiones de que son víctimas? Éste es un problema que muchos economistas descuidan por completo.

Debido a los numerosos estudios de investigación que se han emprendido en los últimos años, particularmente después de la revolución y la reforma agraria cubanas, cuando la gravedad del problema agrario se hizo obvia para una *élite* atemorizada y para los dirigentes de América, en la actualidad no son muchos los aspectos de la vida de un campesino que siguen siendo desconocidos; aunque sin duda es imposible para un espectador externo comprender plenamente el significado de una vida de pobreza, represión y desesperanza permanentes. Uno de los resultados más interesantes de todos estos estudios es la aparente *complejidad* del *status* de los campesinos como individuos y como grupo, la que parece desafiar un análisis simple en términos de la tradicional teoría marxista social y política. Los campesinos pueden ser "agricultores" en el sentido de que poseen o "rentan" una pequeña porción de terreno de la que obtienen una vida de subsistencia; pero aun siendo pequeños propietarios están enredados en una maraña de mecanismos que los hacen dependientes de la *élite* territorial o de los comerciantes (que pueden ser las mismas personas), y queda en duda si muchos de ellos no son en realidad "trabajadores asalariados" disfrazados. Pero muchos campesinos no poseen nada de tierra; son los desposeídos. Es difícil determinar si la mitad o casi las dos terceras partes de las familias campesinas carecen de tierras, debido a que las estadísticas de que se dispone no están diseñadas para divulgar los secretos de la situación de los campesinos en la sociedad; pero es muy lógico suponer que el

número de los desposeídos tiene simplemente que aumentar, como lo demuestra la aritmética más elemental, tanto en términos relativos como absolutos, debido al *incremento* de la población rural, de la cual el 90 o el 95% tiene que ser de pobres, y que no sólo no disfruta de mayores oportunidades de acceso a la tierra, sino que, por el contrario, se enfrenta a un mercado de la tierra cada vez más estrecho, resultado del insaciable apetito de la *élite* territorial por obtener más terrenos. Las aspiraciones e intereses sociales, económicos y políticos de los pequeños propietarios y desposeídos, no coinciden necesariamente, y queda a discusión el que coincidan con frecuencia, aunque ambos son víctimas del mismo sistema de explotación. La situación se hace todavía más compleja, como lo explica el capítulo XVI, cuando los campesinos son a la vez pequeños propietarios y trabajadores asalariados, lo que ocurre frecuentemente. Tal vez no nos alejamos mucho de la realidad cuando hablamos de la lenta desaparición del grupo campesino, en el sentido en que Andrew Pearse utiliza el término, y el surgimiento gradual de un proletariado rural más o menos puro, cuyos lazos directos con las tierras que cultiva se hacen progresivamente más remotos y tenues, de lo que se derivan consecuencias políticas extremadamente difíciles de valorar.

Una de las modalidades más impresionantes de una agricultura latifundista sin control es su tendencia inherente hacia un creciente desempleo o subempleo, que no es afectada ni por la acelerada emigración rural a las urbes. El capítulo X de Maturana y Bouvier ofrece por primera vez la evaluación global de este fenómeno, que significa el desastre para millones de campesinos. Tiene que leerse junto con el capítulo XI de Abercrombie, que tiene el mérito de disipar todas las dudas acerca de los efectos de la mecanización en cuanto al desplazamiento de la mano de obra, difundidas entre el público general por los ávidos agrónomos e ingenieros agrícolas occidentales o por los fabricantes de equipo agrícola, para justificar la colocación en los países en desarrollo de sus tractores y equipo adicional a precios de *dumping*.

No menos responsable es la represiva cultura del latifundio de las constantes rebeliones campesinas en grande o pequeña escala. Los argumentos de Huizer en el capítulo XII parecen demostrar que mientras mayor es la represión en las zonas rurales, mayor es la potencialidad revolucionaria de los campesinos; en tanto que Eric Wolf parece más cauteloso en el capítulo XIII, ya que termina su ensayo con esta frase cargada de sentido: "la protesta rural adquiere importancia no tanto porque sea revolucionaria en sí misma sino porque desafía a todo un sistema de poder".

¿No implican realmente los dos que las protestas rurales son de esperarse y que su alcance e intensidad aumentarán en el futuro, pero que por sí solas no conducirán a la revolución?

VIII. EL CONTEXTO SOCIAL DE LA ACCIÓN CAMPESINA *

Andrew Pearse

EL CUERPO de teoría sociológica que dirige su atención a las relaciones sociales de producción al explicar las bases de las clases sociales requiere una mayor elaboración cuando se utiliza para analizar las motivaciones de la acción colectiva, especialmente en relación con los campesinos. Este trabajo representa un paso en esa elaboración, aplicable a aquellas zonas de América Latina donde hay campesinos, es decir donde la mayoría de las familias operan pequeñas unidades de producción agrícola y son, al menos parcialmente, "autoconsumidoras", ya sea en comunidades legales o en pequeñas propiedades, o bien como arrendatarias que pagan en dinero o con servicios, o aparceras. Además de presentar algunos conceptos esenciales, el capítulo discute diversos sistemas de acción, todos los cuales involucran y expresan relaciones sociales de producción. Se sugiere que el *status* del campesino en cada sistema influye en su conducta social y tecnológica, y que cualquier intento de explicar la motivación de la conducta colectiva debe tomar todo ello en consideración.

i) *El status*

Se empieza con el concepto de *status*, usando el término para denotar la posición que se ocupa en "un sistema social". El reconocimiento del *status* de un individuo por los otros miembros del sistema social significa que éstos saben qué se debe a él y qué es lo que puede esperarse de él en lo que concierne al sistema. Si por un momento consideramos a la familia como un sistema social, los otros tres sistemas determinantes de la situación general de la familia son: *a)* la "granja", utilizando esta palabra para denotar la unidad organizada de producción agrícola; *b)* la comunidad rural o poblado, o sea la comunidad primaria en que la familia tiene membrecía y derechos de ocupante, y *c)* la sociedad con sus clases, su aparato estatal, sus instituciones nacionales y sus relaciones prescritas entre las clases. Estos tres sistemas implican un "*status* productivo", un "*status* comunitario" y un "*status* social", respectivamente. Ellos son los principales componentes del

* Contribución original.

"*status* global" del campesino individual, y en su elucidación esperamos explorar los motivos de su conducta.

ii) *Subsistencia*

Una aproximación tosca y simplificadora al problema de la motivación se resume en la noción de que el hombre procura su subsistencia, considerada ésta como la suma de bienes materiales, servicios y facilidades de que dispone una familia en el curso de su existencia, o bien un hombre o una mujer durante su vida. Además, al señalar tal conjunto de bienes reales e interacciones, puede esperarse que la gente que vive en diferentes sociedades mantenga en todo momento una imagen aproximada de la subsistencia por la que trabaja, o la que supone que le corresponde a ella y a su familia. Es decir, se reconoce un *status* como el disfrute de una subsistencia apropiada.

Para el campesinado la subsistencia consiste en alimentos, bebidas, vivienda y equipo doméstico, en su mayor parte provenientes del producto de las tierras familiares o vecinas; un cierto número de artículos comprados; la participación en la vida institucional regional; el uso de la irrigación local y el sistema de transporte y comunicaciones; el disfrute de algunas formas de intercambio de bienes y trabajo con los vecinos; y los derechos y obligaciones (aunque distorsionados) de la ciudadanía, incluyendo la legitimación externa y la protección de los derechos de propiedad sobre la tierra. Así el individuo, tanto para sí mismo o como miembro de una familia, "procura la subsistencia" continua y diariamente, ya sea por medio de la actividad económica, cuyo producto puede transformar en subsistencia por apropiación doméstica, o bien por el intercambio; y en su vida social y política mediante su participación en las instituciones de la comunidad de que es miembro o en aquellas de la sociedad más amplia.

Este enfoque evita la trampa de los diversos argumentos sobre si los campesinos son "hombres económicos", si propenden a maximizar, etcétera. Los oponentes a esta argumentación son miembros de sociedades enteramente monetizadas, en las cuales la expansión de la producción es la norma y casi todo el esfuerzo productivo puede transformarse en numerario, de modo que mientras más alto sea el nivel de ingreso en efectivo (o cobrable) mayor es la variedad de elementos de subsistencia accesibles; mientras que nuestros campesinos, en tanto continúan siendo parcial o ampliamente autoconsumidores, se esfuerzan por producir y obtener el grupo específico de bienes de que consiste su subsistencia, más bien que en procurar cantidades de bienes sin discriminación. Esto no significa que se predeterminen a la ligera las oportu-

nidades de incrementar el ingreso o la producción; quiere decir que en tanto que el autoconsumo siga siendo el objetivo central de la actividad económica, la obtención de la subsistencia deseada es una operación compleja, sobre todo en lo relativo a la distribución del tiempo de trabajo y el espacio territorial entre las diferentes actividades económicas, tomando en cuenta lo imprevisible del clima y las diversas obligaciones y relaciones con parientes y vecinos, sobre las que se basa el toma y daca de usufructos, bienes y servicios. Así se adoptan las opciones para mejorar la producción sólo después de ponderar cuidadosamente sus efectos sobre los demás elementos del sistema.

iii) *La "rationale" del cambio*

Una vez definida la búsqueda de la subsistencia como el concepto que expresa mejor la intención que guía la conducta de la mayor parte de los campesinos es posible pasar al problema del cambio socioeconómico. El proceso de cambio es una condición de la existencia, infinitamente complicado, mientras que la conciencia individual sólo percibe parcialmente sus motores y sus fuerzas. Sin embargo, el ser humano es inevitablemente el primer actor y deviene consciente de una parte del amplio proceso en los momentos en que se requiere una decisión, ya sea en el sentido de repetir de la manera acostumbrada un acto determinado o una secuencia de acciones, o bien de escoger alguna alternativa factible. ¿Por qué habría de rechazarse la rutina y adoptarse una conducta nueva y diferente?

Si separamos conceptualmente la *subsistencia* como objetivo, de los medios técnicos e institucionales con los que puede alcanzarse esa meta de subsistencia, los cambios en la conducta pueden considerarse como: *1)* Una respuesta al cambio en la efectividad o la adecuación de los medios técnicos e institucionales de lograr la subsistencia, o *2)* Como un cambio subjetivo en el actor, por el que modifica la composición de su meta de subsistencia. Esto usualmente significa que se siente insatisfecho de sus logros anteriores y sus expectativas, y que ahora desea más o diferentes bienes en su lote, ya sea alimentos o vestidos, habitación o escolaridad, etcétera. Como veremos, diversas razones motivan el cambio de objetivo. Es probable que la más importante y más desatendida sea la "descompresión" del campesinado por la erosión de los sistemas de control social impuestos; resultante de la pérdida de poder de la aristocracia rural, de la movilidad, de la conquista de aliados políticos, de la proximidad con una vida urbana más libre, de la comunicación masiva y de la escolaridad. No obstante, ya que hemos asociado la subsistencia con la familia debe reconocerse que los cambios

en el sistema de metas que orienta la lucha por la subsistencia se realizan por el desplazamiento del poder de los viejos a los jóvenes, condicionado por una nueva situación, más bien que por un cambio radical en los valores para el jefe de la familia.

Sin duda se presentan cambios en este último sentido que ayudan a explicar los que ocurren en la conducta política, la migración, la demanda de educación y la adopción de alguna forma de empresa o comercio relacionados con la producción agrícola. Los horizontes se abren tan pronto como se perciben estas oportunidades.

Las decisiones sobre cambios de cosechas, de tecnología o de organización de la producción se originan más bien en cambios objetivos en los medios —tanto psicotécnicos como institucionales— de procurar la subsistencia, y estos cambios son por lo general desfavorables. Por ejemplo, la dotación de tierra de la familia disminuye, hay una sequía o una plaga, los hijos adultos se rehúsan ya a trabajar sólo para subsistir, las artesanías decaen debido a la industrialización, el precio de los productos baja cuando la producción es abundante, etcétera. Excepto en las zonas en que se han realizado con éxito reformas agrarias, hay pocos lugares en América Latina en que la subsistencia de la mayoría del campesinado no esté en decadencia. Como veremos, tanto los medios tecnológicos como los institucionales de ganarse la vida están probando ser obsoletos o inadecuados, y es en este marco que se experimenta con nuevas técnicas, cosechas y ajustes institucionales. A la vez que afrontan la disminución de la tierra y necesidades de subsistencia crecientes, los campesinos reciben ofrecimientos de nuevas técnicas que requieren insumos industriales e inversión de capital que están fuera de su alcance. En estas circunstancias la innovación, cuando ocurre, con frecuencia es más bien un acto defensivo que un confiado avance hacia formas empresariales de mayor alcance.

Así, mientras el campesino toma decisiones que involucran cambios en su conducta económica, política y social, las opciones que se le presentan reflejan una evolución de la situación local que responde a fuerzas económicas y sociales más amplias en las que el actor individual tiene escasa participación.

iv) *El autoconsumo*

Este término se refiere a la facultad de un grupo de poder obtener algunos de los requerimientos físicos de subsistencia de los recursos del área limitada en que habita. Comprende la producción para el uso y el consumo del grupo productor. La vida basada en el autoconsumo inevitablemente aísla y mantiene un nivel cultural exiguo en extremo;

pero en nuestro sujeto de estudio, que es el campesinado, los casos extremos de esta índole no se presentan ya que la incorporación del campesino a sociedades nacionales significa su participación en las relaciones del mercado, ya sea como productor o como consumidor. Sin embargo, un grado importante de autoconsumo familiar es característica esencial del campesinado ¿Cuáles son los elementos materiales de subsistencia consumidos o usados que se obtienen por el cultivo o la recolección, elaborados o procesados con técnicas tradicionales? Suelos, rocas, agua, flora y fauna pueden proveer elementos para la construcción de viviendas, para recipientes, utensilios, diversas herramientas, cables, textiles, alimentos, medicinas, objetos ceremoniales y ornamentos seglares. La cultura material del campesino, inclusive su consumo diario, resulta de una combinación de materiales locales elaborados con métodos antiguos y artículos importados de otras áreas con ecosistemas diferentes, o de fuentes industriales, cuyo inventario comprende desde herramientas, sal y cerillos, hasta bienes de toda clase, sustitutos o complementarios de los producidos localmente, según las expectativas culturales y las necesidades económicas. Los elementos de subsistencia más importantes y quc más nos interesan son las fuentes de agua y alimentos energéticos de origen vegetal o animal, con un sistema adecuado de almacenamiento y conservación donde los víveres no se producen durante todo el año.

La economía doméstica del campesino se construye sobre la base de un abastecimiento asegurado de carbohidratos y lo que la tierra puede ofrecerle; lo demás se obtiene por intercambio.

Así, además del conjunto de bienes destinados al consumo familiar y la semilla del año siguiente, deben producirse excedentes para obtener el efectivo o los bienes para la compra o el trueque de artículos de consumo adicionales, reposiciones de capital y pagos de rentas o impuestos. Estos excedentes pueden consistir en los mismos productos de subsistencia o en alguna cosecha para la venta, o sea un producto no consumido por la familia pero que tiene demanda en el mercado. De esta manera, la mayoría de los campesinos equilibran incómodamente el autoconsumo y la producción comercial. Pero en los lugares en que la presión sobre la tierra ha sido muy intensa, el campesino no puede ganarse la vida ni con la combinación del autoconsumo y la producción comercial, y tiene que complementar su ingreso con la venta de su trabajo en el mercado, ya sea en las propiedades vecinas o en migraciones estacionales, o bien por medio de la artesanía, usando materiales adquiridos fuera, o convirtiéndose ellos mismos en comerciantes. En realidad, parte de la competencia empresarial más ruda proviene de los campesinos cuya base de tierras de cultivo se ha reducido por debajo del mínimo necesario para la subsistencia.

La incompatibilidad más seria entre el principio del autoconsumo y las condiciones industriales es la amenaza de la expansión demográfica propiciada por las medidas de salud pública, que produce la disminución relativa de la tierra disponible o la disminución de la razón recursos/hombre. Si esta situación se acompaña de una rápida expansión de la economía nacional, la fuerza de trabajo urbana puede absorber el exceso de población de las zonas de subsistencia; pero no necesariamente coinciden las dos tendencias. Haití parece haber sufrido la garra de un proceso similar de declinación, agravado por el deterioro del suelo debido a la erosión que originaron el uso incorrecto o el abuso durante los últimos 50 años.[1] Otras áreas de agricultura de autoconsumo decadentes pueden encontrarse en lugares de las altiplanicies, especialmente en las pequeñas comunidades ancestrales que han sufrido la usurpación de los latifundios.

A fin de apreciar el papel del autoconsumo en la formación de la sociedad rural se debe subrayar la naturaleza axiomática de la fijación de la familia individual a un trozo de tierra específico del cual extrae lo principal de sus provisiones. Esta relación umbilical es el meollo de la seguridad que la familia campesina procura en su lucha por la vida. Más aún, los términos en los que los campesinos sostienen su derecho de acceso a la tierra definen ampliamente el grado en que la familia dispone de su propia fuerza de trabajo y del producto de su labor y, por lo tanto, la estructura del grupo al que pertenece. La garantía de esos derechos por parte del estado tiene su contrapartida en obligaciones: pagos por servicios, tributos o impuestos. La participación en tales derechos en una comunidad jurídica implica un conjunto de arreglos institucionales formalizados y obligaciones mutuas con el resto de los miembros. La concentración de pequeñas parcelas en un espacio geográfico, que implica interdependencia, conduce al desarrollo del intercambio y a arreglos cooperativos e institucionales de control y de toma de decisiones acerca de los problemas comunes de la localidad, hasta que la penetración institucional de la sociedad más amplia fomenta la individualización de cada núcleo familiar y cada economía. En ausencia ya sea de derechos comunales o individuales de posesión, la concesión de derechos de usufructo en tierras ajenas puede propiciar una pesada carga de obligaciones, no sólo la de pagar renta con servicios, en efectivo, o en especie. La posesión de tierras de subsistencia ha constituido la línea vital del campesino y su control puede provocar la servidumbre.

[1] Véase Paul Moral, *Le Paysan Haïtien*, París, 1961.

v) *Incorporación*

Otra dimensión dinámica que debe tomarse en cuenta es un movimiento acelerado que se origina en los centros urbanos industriales de la sociedad actual y que tiende a incorporar a su sistema a los no incorporados aún, dondequiera que puedan tener acceso. Al llegar al campesinado en América Latina se combina en los capitales nacionales y regionales, que son en parte como estaciones locales trasmisoras y en parte como amplificadores de esos impulsos al añadir su propia fuerza al proceso. La fuerza rectora más importante es el complejo del mercado, que busca tanto vendedores marginales de materias primas y trabajo barato como compradores de productos manufacturados y servicios. La corriente aumenta por la natural expansión de la burocracia, ya sea estatal, religiosa, de programas de salud y educación, de partidos políticos, de agencias de ayuda bilateral o multilateral, de misiones o proyectos piloto de ayudas caritativas, todos compitiendo acaloradamente por clientes, conversos, líderes "naturales", secretarías diversas y tipos humanos semejantes para cursos de entrenamiento.

Las grandes alteraciones que ocurren en la estructura agraria y en los valores y la conducta de la población rural, deben considerarse como elementos de un complicado proceso con el cual los sistemas sociales y económicos rurales responden a estos impulsos exógenos.

La "vía de incorporación", como podríamos llamarla, se acompaña de la interacción intensificada entre la comunidad local y los centros urbanos de la gran sociedad, facilitada por el progreso del transporte y la circulación entre el campo y la ciudad de gente, ideas y bienes manufacturados. Implica apego directo a la producción local, canje y consumo en el sistema de mercado nacional (incorporación al mercado), y el establecimiento de instituciones nacionales estándar junto a las acostumbradas y a los medios tradicionales (incorporación institucional). Las consecuencias son modificaciones y transformaciones de los valores y las metas culturales en armonía con ellos, y modificaciones y transformaciones de la estructura social de los vecindarios y las localidades rurales, y de las relaciones estructurales entre éstos y la sociedad más amplia.[2]

La operación ubicua de esta fuerza y la declinación generalizada de la razón recursos/hombre, son los rasgos más persistentes en el patrón de transformación rural.

[2] Los tres párrafos anteriores aparecen en la contribución del escritor a la obra de Shanin, *Peasants and Peasant Societies*, Londres, 1971.

vi) *La "granja". Unidad organizada de producción agrícola*

El medio de vida del campesino es la participación en una o más unidades productivas o "granjas". La forma de dicha participación comprende relaciones sociales que son esenciales para la existencia del campesino y que definen los intereses que debe sostener a toda costa. Si fuera posible referirse al "campesino" especificando una relación sencilla con los medios de producción y con los demás elementos sociales que conciernen a la organización de la producción no surgirían muchos de los problemas relacionados con el concepto de "campesino" y con intereses de clase objetivos, y sería posible proceder a generalizaciones acerca de la conducta del campesino por inferencia de aquella relación. Pero son complejas las relaciones que ligan al hombre a la unidad de producción agrícola en la situación preindustrial.

Hay que afrontar varios requisitos para establecer en una granja una rutina de producción que se mantenga año con año. Tiene que estar disponible la tierra cada año y estar en poder del productor hasta que se recoja la cosecha. La necesidad permanente de trabajo implica cuando menos que una familia pueda subsistir con el producto. De haber también una tecnología de producción conocida, adecuada a la ecología local, y la posibilidad de disponer de todos los insumos de producción, ya sea de la tierra y de la cosecha del año anterior, o bien comprados.

Es posible distinguir cuatro funciones económicas que deben realizarse para que la producción agrícola tenga lugar:

Tenencia de la tierra: posesión de derechos primarios para decidir los usos de una parcela y el cumplimiento de los deberes que acompañan a los derechos.

Acción empresarial: la obtención y la asignación de recursos a ciclos productivos determinados, en previsión del derecho de disponer del producto.

Administración: empleo de los recursos productivos conforme al conocimiento de la técnica productiva y las condiciones locales, dentro de los lineamientos empresariales.

Trabajo: ejecución de las tareas manuales necesarias en el proceso de la producción.

La idea de acción empresarial usada aquí es más amplia que la que emplean los economistas, ya que no implica necesariamente relaciones mercantiles. La acción de sembrar ahora para cosechar el año próximo es esencialmente de actividad empresarial; quizás deberíamos llamarla "acción empresarial natural" para distinguirla de las más complicadas,

que comprenden la inversión de recursos y dinero acumulados, en previsión de la venta de los productos en el mercado.

El *status* del campesino puede basarse casi en cualquier combinación de estas funciones, pero no exclusivamente ni en la primera ni en la última; tampoco en combinaciones que omitan la última. En una propiedad rural, el trabajo, más la acción empresarial, más el cultivo de una pequeña parcela asignada, han sido una combinación muy común, y se extiende en todo el mundo el acoplamiento de la explotación personal de un terreno propio insuficiente con el trabajo asalariado en otras fincas cuando se presenta la oportunidad.

A pesar de tal variedad en las formas de participación en el proceso productivo, en la práctica los "intereses" de los campesinos derivados de su *status* productivo pueden expresarse con sencillez: donde la actividad mercantil es escasa, donde prevalece el autoconsumo y donde la producción no requiere capital, las condiciones de acceso a la tierra constituyen el complejo crucial de intereses. Un campesino puede carecer de tierra y estar obligado a ceder su trabajo o una gran parte del producto de su trabajo como pago de la renta de la tierra; existe entonces un conflicto esencial de intereses, y puede suponerse que otros mecanismos sociales controlan en cierto modo, o compran, o silencian esa protesta, y que no existe alternativa visible. Pero si el campesino posee un terreno, entonces se hará legalista, aunque capaz de una feroz resistencia si las autoridades mismas subvierten el orden legal o participan en convivencia en la subversión del mismo. La legitimidad de su posesión de la tierra es su garantía de seguridad. La desigualdad en la propiedad de la tierra entre los campesinos no es causa importante de conflicto.

Por otra parte, a medida que la economía capitalista penetra en las áreas de propiedad rural, la actividad mercantil aumenta y el sistema de autoconsumo cesa de proveer la subsistencia, no es la propiedad de la tierra sino la acción empresarial el interés impulsor. Sin embargo, en la producción primaria la dinámica proviene del servicio y los "nexos" empresariales más bien que de la inversión, y la incorporación de los campesinos autoconsumidores "medio apartados" a la economía de mercado se acompaña de una reforma de la estructura de las relaciones productivas en la que pronto domina la situación local una camarilla que maneja y explota la aportación de capital, insumos materiales, servicios de mercado y bienes de consumo al campesino, grupo que consiste en una combinación de comerciantes citadinos, campesinos que han invertido en transporte, maquinaria, tractores y otros bienes de capital menores, y burócratas que manejan la intervención del estado o de las grandes corporaciones en el mercado de los factores.

Al mismo tiempo, es probable la aparición de fincas comerciales de

propietarios ajenos al campo, con la consiguiente multiplicación de los trabajadores rurales, al principio miembros de familias campesinas, pero después con las características de una clase distinta que va perdiendo la imagen de la subsistencia que la propiedad de la tierra configuraba. Mientras mantenga su conexión con el campesinado, no es probable que este grupo actúe colectivamente en defensa de salarios y condiciones de trabajo, pero puede preverse que cuando la venta de su trabajo sea el único medio de vida, si la situación oferta-demanda en el mercado del trabajo es favorable, se organice como grupo de trabajadores. Ya no son más campesinos.

vii) *La comunidad rural*

La familia campesina autoconsumidora, que usa tecnología rudimentaria no asegura su subsistencia como unidad autónoma, sino como miembro de un grupo de familas que dependen de una ayuda mutua esencial, aunque marginal, en cuanto a trabajo, reservas alimenticias, posibilidades políticas, facilidades comunes, sociedades, etcétera. En América Latina esta unidad puede designarse como comunidad rural.[3] *Consiste en un grupo de familias que forman parte de una sociedad más amplia y que viven en permanente interdependencia, interacción y propincuidad, en virtud de un sistema de arreglos entre ellas para la ocupación y uso productivo de una misma superficie de tierra y los recursos que contiene, que les proporcionan su subsistencia.* El núcleo del sistema consiste en un cuerpo de normas, compatibles con las convenciones prevalecientes en la sociedad más amplia, acerca de la distribución y la trasmisión de los derechos de acceso a la tierra y sus recursos, en lo que respecta al tránsito, la aplicación de trabajo a la tierra y la participación en el producto del mismo, la tierra y el incremento natural del ganado. Estas normas constituyen una base para la gama usual y variada de instituciones y costumbres que rigen una gran parte de las necesidades materiales, sociales y espirituales de cualquier grupo humano pequeño y permanente.

En términos de una carrera histórica de sociedades, la comunidad rural empieza donde el parentesco cesa de ser el factor organizativo primario de la cohesión social y la agricultura sedentaria deviene el principal elemento de subsistencia.

Por otra parte la comunidad rural no sobrevive a la industrializa-

[3] Anejo, asentamiento, ayllu, barrio, capilla, caserío, colonia, comuna, comunidad, ejido, estancia, ex-hacienda, parcialidad, poblado, reducción, resguardo, vecindario (en español); *bairro, linha, vizinhanca* (en portugués), y *habitation* (en francés).

ción y la urbanización. Los moradores de las aldeas en las sociedades contemporáneas desarrolladas no son esencial o exclusivamente interdependientes y sus relaciones tienen poco que ver con la dependencia de un área de terreno común para su subsistencia; las diversas necesidades que afronta la comunidad rural en la etapa preindustrial se satisfacen ahora por una gran red de servicios básicamente urbanos y ramas locales de instituciones y asociaciones nacionales. El agricultor comercial no necesita vecinos sino ciudades. Así, la comunidad toma el lugar de la parentela y se desintegra cuando sus miembros se incorporan a la sociedad industrial. Pero entre estos dos umbrales, la comunidad es el medio social inmediato, aunque no exclusivo, de la mayoría no urbana. Es el principal medio de participación en y trasmisión de la cultura. Contiene los grupos de referencia con los que se fijan límites a la conducta y se crean modelos para la misma. La conducta del campesino individual y la manera en que reacciona a los cambios en el medio físico y social más amplio se explican sobradamente en términos de la adaptación del grupo comunal a las situaciones. Y sólo se puede discutir sensatamente la racionalidad de las decisiones si se atribuye importancia total al conjunto peculiar de controles y expectativas que la comunidad rural impone.

Los miembros que salen de la comunidad llevan consigo un conjunto de predisposiciones y expectativas que han absorbido en ella, y los impulsos que penetran desde fuera —desde la sociedad más amplia— se interpretan, evalúan y utilizan de acuerdo con costumbres establecidas y patrones dinámicos. Por eso el grupo comunal es tutelar y condiciona la conducta de sus miembros.

Si puede usarse la palabra "campesino" para hacer generalizaciones sobre rasgos culturales comunes, actitudes políticas o formas de respuesta a situaciones, ello sólo es posible debido a la existencia de un grupo autorreproductor de *semejantes*, a través de los cuales se trasmiten estas características a los individuos. La discusión de la "conducta campesina" involucra a la "comunidad".

Se diferencian las comunidades rurales de la manera más significativa por el grado de monopolio interno de la tierra, variable que las divide en dos tipos: la hacienda,[4] en la cual una sola familia es propietaria de la tierra, y el grupo comunal en el cual la mayor parte de las familias tiene derecho a tierras comunales o son propietarias individuales de diversas extensiones de tierra.

La hacienda, entonces, puede describirse como una comunidad rural

[4] Para abarcar éstos, deben agregarse los nombres *fazenda*, fundo y hacienda, a la lista de nombres de las comunidades, aunque la primera acepción de estas palabras es la de una propiedad de producción agrícola más bien que la de grupo humano.

dominada en la que están separados la propiedad o el control de la tierra, y el trabajo. Y dado que el dueño se apropia de los excedentes del producto del trabajo, requiere un sistema de control social sostenido por la sociedad de la que forma parte. Es inevitable una estructura de clase diferenciada verticalmente. Esto implica y requiere que los propietarios controlen los nexos funcionales que existen entre la hacienda y la sociedad en lo relativo al intercambio y la administración. Este sistema de control social puede debilitarse y disolverse, en cuyo caso la confrontación entre señores y campesinos se convierte en un franco conflicto. Sin embargo, en tanto que el sistema funcione el campesino tiene que manifestar una relativa solidaridad con su patrón, ya que éste es la fuente de todas las facilidades.

Contrastan con la hacienda los grupos campesinos poseedores de pequeñas parcelas dispersas. Éstas pueden clasificarse en "comunales" y "comunes", para distinguir aquellas en las que la posesión legal de la tierra es colectiva y aquellas en que cada familia tiene arreglos legales para la posesión; pero una distinción de esta clase no es ni real ni operante. Aun en donde las tierras son comunales por tradición, las familias individuales tiene posesión efectiva y pueden heredarla, y son raros los casos en que la autoridad comunal tiene poder suficiente para redistribuir tierras que están en posesión individual efectiva, pues ejercen esa autoridad quienes poseen las extensiones más grandes y están menos interesados en la redistribución. En la práctica, la tenencia comunal existente se confina en general al derecho de pastoreo y de recolección en tierras no agrícolas, o a la distribución de pequeñas parcelas transferibles. En el Ecuador, donde los derechos comunales se convirtieron en derechos de tenencia individual libre, muchas comunidades de pequeños propietarios mantienen un alto grado de solidaridad de grupo y han conservado su naturaleza corporativa al punto de ser capaces de evitar la venta de tierras a extraños. Por contraste, a muchas de las comunidades mapuches en Chile se les imponen ficciones legales en las que los nombres en la lista comunal no corresponden a las familias realmente en posesión de las tierras, así que la llamada tenencia de la tierra de la "reducción" tiene simplemente el efecto de una permanente inseguridad entre quienes disfrutan de la posesión *de facto*. Entre el grupo de tenedores de pequeñas parcelas hay una importante diversidad en el grado de interdependencia y solidaridad, en relación con los grados sucesivos de control de la asignación de recursos y de la organización política, y las exigencias de defensa común frente al exterior.

Aunque las pequeñas posesiones de los grupos campesinos se caracterizan por diferencias notables en el tamaño de los terrenos, existe una serie de factores tendientes a impedir mayores desigualdades o mo-

nopolios de la tierra, en el supuesto de un bajo nivel de producción. Uno de estos factores es el parentesco. Es probable que las oportunidades de heredar interrumpan el proceso de acumulación de la tierra por una sola familia durante varias generaciones, pues es general la costumbre de repartir la herencia entre todos los herederos, y tarde o temprano la fragmentación tiene lugar. El parentesco y la solidaridad pueden suavizar las asperezas de la lógica económica. Aunque la tierra es la clave de la realización de los valores éstos no residen exclusivamente en el dominio, y el disfrute de respeto y consideración pueden lograrse también socorriendo a los pobres y cumpliendo otras obligaciones públicas. En todo caso, no se puede pensar en que un campesino se convierta en propietario que no trabaja cuando la tecnología es rudimentaria y la productividad baja, ya que dicho paso involucraría la apropiación de los excedentes de demasiados campesinos sin tierras, Por grande que sea la propiedad de un campesino, éste carece de ascendencia social para utilizar las formas de presión legítima o coercitiva por connivencia, mediante las cuales los terratenientes han podido asegurarse la fuerza de trabajo.

De esta suerte, podemos considerar como minifundistas tanto a los grupos "comunales" como a los "comunes". Los intereses que comparten todos los miembros de estos grupos son extensivos, e incluyen el mantenimiento de las buenas comunicaciones y el orden público; la defensa de los derechos de propiedad, legales o consuetudinarios, de las intrusiones de los terratenientes o de otros grupos campesinos; el usufructo de los bienes comunales; el acceso a fuentes de agua; la prioridad en la asignación de facilidades comunales, y la defensa contra la peste y las catástrofes naturales. Así, los intereses que ligan a los miembros de una comunidad rural tienden a suavizar los conflictos que se originan en intereses opuestos derivados del *status* productivo y de la distribución interna de la riqueza.

Pero a medida que deviene más intenso el proceso de incorporación a la economía de mercado y a la matriz institucional de la sociedad más amplia, la solidaridad de grupo decae y vínculos verticales ligan la acción campesina a diferentes grupos políticos urbanos, vínculos para cuya selección importan más los intereses que fomenta el *status* productivo.

viii) *El poblado*

Aunque el poblado no es uno de los sistemas sociales a que pertenece la familia campesina, es el medio a través del cual tienen lugar las relaciones con la sociedad más amplia, y parte esencial del ambiente

social. En aquellas áreas en que el campesino se ha mantenido en el *status* colonial de *indio*, la diferencia comunidad rural/poblado corresponde a la diferencia cultural clase *indio/mestizo*.

El poblado debe su existencia al hecho de la conveniencia de acceso y es, por lo tanto, un empalme de comunicaciones y transportes que sirve también como centro nuclear en el que se reúne un conjunto de funciones relacionadas con el intercambio económico, la administración, el impuesto y la venta de servicios y de algunas manufacturas y artesanías especializadas. También existe (en Hispanoamérica) una disposición cultural histórica a irradiar la civilización rural desde el poblado. Tiene alguna clase de *status* administrativo, tal como capital de *municipio* o *cantón*, o asiento del subprefecto o del subdelegado de policía. Su tamaño en relación con el área a que sirve es un indicador del grado de desarrollo de ésta. Antonio Cándido describe un caso extremo de estancamiento en el interior de São Paulo, Brasil, a fines del siglo XVIII,[6] en el cual el poblado aloja a no más de 25 familias de los miles dispersos en toda el área de su jurisdicción.

Frente a frente al resto de la sociedad, los miembros de la comunidad rural tienen muchas necesidades en común y satisfacen la mayor parte de éstas a través de las poblaciones.

Los habitantes de las poblaciones viven de estas funciones de relación: las relativas a la administración, desempeñadas por burócratas locales, recaudadores de impuestos, alguaciles y oficiales del registro; funciones comerciales como la compra de productos agrícolas para reventa, la venta al menudeo de bienes de consumo, herramientas y otros insumos agrícolas, préstamos, oficios eclesiásticos, educación y oferta de servicios. La mayor parte de ellas son extractivas desde el punto de vista del campesino. Por lo que respecta a los oficios, algunos son habilidades difundidas, o bien son ejercidos por ciertos miembros del grupo, tales como los que hacen adobes, los tocadores de guitarra, las comadronas o los panaderos, pero el autoconsumo no estimula un alto grado de especialización, y los oficios tienen más bien sus exponentes en las poblaciones —el albañil, el fabricante de arneses, el cerrajero, el armero, el plomero, el zapatero y las bandas de música.

Algunos bienes que los campesinos requieren de la población implican una situación de mercado abierto en la cual la oferta y la demanda fijan los precios. En algunos casos hay cambio directo, mediante dinero, entre productor y consumidor, como, por ejemplo, donde las comunidades rurales tienden a especializarse en oficios que producen bienes necesarios a los campesinos, tales como cerámica y textiles. Pero al procurar la satisfación de muchas de sus necesidades el campesino

[6] *Os Parceiros de Rio Bonito*, Río de Janeiro, 1964.

está en seria desventaja. Muchos de los servicios son pequeños monopolios. Los habitantes de las ciudades están en mejor posición de participar en la fijación de los precios cuando se presentan varios oferentes, mientras que la situación periférica de los campesinos los debilita para estos intercambios. Aun donde parecen existir elementos de libre competencia entre los comerciantes a favor de los campesinos, es más común encontrar una clase de clientela que involucra la sujeción permanente del campesino como productor y consumidor a un comerciante individual que actúa como su agente y consejero en algunas de las más difíciles transacciones con la sociedad más amplia, a cuyas complejidades no es adepto el campesino. Esta relación se adereza con sanciones ceremoniales tales como el compadrazgo o brindis formales, pero ante todo implica créditos, por lo que el campesino es siempre dependiente y está en desventaja en el regateo. No sólo se obstaculiza al campesino en el comercio, sino también en su trato con la administración. En la época colonial se estableció rígidamente el procedimiento de que las autoridades eclesiásticas y las seglares vivieran de las exacciones a aquellos que estaban a su cargo, y un sistema completo de donaciones, multas, prendas y días de labor gratuitos se sumó a los tributos oficiales, los diezmos, los impuestos y los derechos. Estas prácticas se mantienen donde persiste la división estamental entre campesinos y gente de la ciudad.

El maestro o la enfermera que reciben un sueldo mensual regular del gobierno, en algunos lugares son aún una novedad. Por eso, en áreas en que predomina la pequeña propiedad, la gente de la ciudad constituye una clase cuyos intereses económicos se fincan en lo que puedan sacar de la corriente de bienes y servicios entre los campesinos de los discretos grupos rurales y el resto de la colectividad. Pueden obtener ventajas de su inserción en los circuitos de comunicación, de su conocimiento de las formas y el lenguaje de las instituciones y las burocracias a través de las cuales bienes, poder, pequeños privilegios, influencia política y empleos se correlacionan, circuitos a los que no tiene acceso directo el campesino. Ocupan los cruceros vitales, y aunque compiten entre sí mantienen ciertas normas de solidaridad en cuanto a sus tratos con los campesinos, de quienes obtienen sus medios de vida.

No obstante, sería un error suponer una hostilidad de clase permanente entre el campesino y el citadino. Están con frecuencia unidos por un parentesco, y su relación de clientes no siempre implica dependencia por deudas. De hecho, con el desarrollo mercantil, los campesinos que pueden llevar al mercado excedentes sustanciales logran posiciones económicas semejantes a las de la gente de la ciudad, a través del comercio, el transporte y los servicios. Sólo donde se mantienen

las distinciones puede excluirse a los campesinos de las oportunidades de que disfrutan los habitantes de las poblaciones.

ix) *Status social*

El campesino puede ocupar un *status* especial en la sociedad que oprime a sus miembros con obstáculos (y posibles privilegios) distintos de los inherentes al *status* productivo ligado a la realización de labores agrícolas, o sea el *status* de la comunidad rural y la forma de vida rústica que se le relaciona. Ésta no es una referencia a formas menores de discriminación típicamente experimentadas por campesinos que no se distinguen de los demás miembros de la sociedad sino por su rusticidad. Se refiere más bien a los campesinos que son segregados por diferencias culturales heredadas o reforzadas por la "casta", lenguaje, religión o adhesión tribal, y quienes en virtud de esta separación son desposeídos de los derechos y las expectativas de que disfrutan otros *status* en la sociedad, tales como los comerciantes, profesionistas, terratenientes, etcétera. En América Latina esto se refiere particularmente al "indio".[6] En los casos en que hay una conciencia creciente de la explotación por medio de estos tipos de discriminación, o vacilaciones en el sistema de control social que los sostiene, se crea una base solidaria y vigorosa para la acción colectiva.

[6] Esta cuestión se trata ampliamente en *Economy and Society*, vols. 1, 3 y 4. Londres, 1972, de este autor, en un artículo intitulado "Peasants and Revolution: the case of Boliva".

IX. LA MANO DE OBRA AGRÍCOLA EN EL LATIFUNDISMO *

Informe del CIDA

LOS INGRESOS, ahorros y productividad de los campesinos latinoamericanos están profundamente afectados por las condiciones bajo las cuales trabajan. A su vez, estas condiciones son en gran parte resultado de la estructura socioeconómica y política (o de poder) que prevalece en la agricultura latinoamericana.

El propósito de este capítulo es dar un cuadro resumido de *a)* la estructura de la mano de obra contratada en la agricultura, *b)* su función socioeconómica en el latifundismo, y *c)* los arreglos institucionales que afectan la condición económica de los trabajadores o sus relaciones con los empleadores (y, en consecuencia, indirectamente con los recursos de la tierra) y los arreglos que dan forma a los incentivos (o falta de incentivos) económicos o de otra índole, que afectan la productividad de los trabajadores. Al mismo tiempo, dada la creciente importancia de los trabajadores sin tierra o con tenencia insegura de terrenos cedidos, el análisis ayuda a arrojar luz sobre el futuro de la paz social en la agricultura latinoamericana, así como el futuro bienestar de los campesinos, si se parte de la base de que permanecerán esencialmente sin cambios los actuales arreglos institucionales que determinan el empleo rural y sus condiciones.

A. ASPECTOS GENERALES DE LA MANO DE OBRA RURAL

Composición de la mano de obra rural

Si creemos a las estadísticas y a otras informaciones cualitativas de que se dispone, la composición de la mano de obra rural ha experimentado algunos cambios en los últimos años.

La población rural activa de alrededor de 23.2 millones de personas incluye a todos los trabajadores miembros activos de la familia y los trabajadores contratados activos en la agricultura. En consecuencia, ex-

* Tal como el capítulo IV, este informe está basado en los informes del CIDA (ver glosario) sobre la tenencia de la tierra en siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú). Fue publicado por primera vez por CIDA, mimeografiado, UP-G5/058, marzo de 1968.

cluye por definición a los hombres, mujeres y niños de una familia, cuando no trabajan.[1] En su sentido amplio, el término "trabajadores agrícolas" incluye a las personas que se encargan principalmente de la administración de un predio, tales como los propietarios de grandes haciendas. Es de hacer notar que la proporción de trabajadores miembros activos de la familia (no-contratados) es inversamente proporcional a la superfice del predio (cuadro 1). Los *trabajadores agrícolas contratados*, que trabajan para empleadores rurales bajo alguno de los varios posibles acuerdos contractuales, pueden ser clasificados *a)* de acuerdo con su residencia (en predios, aldeas o pueblos); *b)* según la forma de su remuneración, y *c)* según tengan o no acceso a la tierra. Una clasificación por sólo el tipo de remuneración es, sin embargo, poco práctica porque en muchos casos la remuneración total de los trabajadores agrícolas consiste en una combinación de salario en dinero efectivo (forma moderna de remuneración), de productos de la tierra (forma tradicional) y de regalías que proporciona el empleador.

La siguiente clasificación probablemente incluiría a la mayor parte de los trabajadores contratados en la agricultura latinoamericana:

Trabajadores con pequeñas y habitualmente inadecuadas superficies de terreno y trabajadores que cultivan la tierra bajo las órdenes del patrón:

Productores de minifundios que trabajan todo o parte del tiempo para otras personas, más los miembros de su familia que trabajan;
aparceros, arrendatarios y similares categorías de trabajadores;
trabajadores residentes en predios con huertos, y
trabajadores que viven en o cerca de pueblos o aldeas, con pequeños terrenos, pero que se emplean en predios agrícolas.

Trabajadores sin tierra:

Trabajadores dependientes que viven en predios agrícolas, en casas o dormitorios comunes;
trabajadores que viven en aldeas y que se emplean en predios agrícolas;

[1] Es importante recordar que las condiciones de vida de los hombres, mujeres y niños que no trabajan, pero que dependen de quienes lo hacen, son afectadas por las condiciones de empleo de éstos. De allí que las condiciones de empleo afecten a un número mucho más alto de campesinos que los incluidos en las estadísticas citadas en el texto. En promedio una familia rural tiene entre 4 y 6 miembros.

Cuadro 1. Mano de obra (población rural activa) en la agricultura y porcentaje de la mano de obra contratada por clase de predio, siete países (alrededor de 1960)

Clase de predio	*Mano de obra total* [a]	*Trabajadores miembros activos de la familia*	*Trabajadores contratados*	*Porcentaje trabajadores contratados*
		(millones)		(%)
Subfamiliar (minifundios)	7.2	6.1	1.1	15
Familiar	6.9	4.8	2.1	30
Multifamiliar mediano	6.2	2.5	3.7	60
Multifamiliar grande (latifundios)	2.9	.3	2.6	90
Total	*23.2*	*13.7*	*9.5*	*41*

FUENTE: Datos ajustados del CIDA.
a Incluye los miembros activos de la familia.

trabajadores que no se han radicado en forma estable, que vagan de uno a otro lugar en busca de trabajo en el campo.

Las estadísticas que se disponen sólo permiten hacer una clasificación aproximada entre trabajadores con derecho a cultivar terreno y trabajadores sin tierra. Los datos de censo no ajustados llevarían a la conclusión de que los trabajadores sin tierra sobrepasan en número a los aparceros y similares categorías de trabajadores agrícolas por, aproximadamente, tres a uno. Un ajuste de los datos censales sobre la base de la aparente condición de los campesinos coloca el número de trabajadores sin tierra más a nivel con los trabajadores que tienen acceso a la tierra en una u otra forma. Esto confirmaría las observaciones realizadas en el terreno acerca de la mantenida importancia de los trabajadores agrícolas tradicionales, cuya remuneración consiste en todo o en parte en el derecho a cultivar un terreno y a su producto. La falta de mejores informaciones cuantitativas sobre la clasificación de los trabajadores agrícolas es un notorio obstáculo en la formulación de políticas agrarias.

La tendencia hacia trabajadores asalariados en efectivo y los conflictos asociados con ello

El pago de todo o parte de la remuneración mediante algún derecho a usar un pedazo de tierra presenta aún considerables ventajas para

los empleadores rurales de la mayor parte de las regiones de la América Latina. Radica al trabajador en la tierra y garantiza a los empleadores una adecuada —aún más que adecuada— fuente de mano de obra. Reduce sus necesidades de dinero en efectivo y les permite controlar las actividades de sus trabajadores.

En los últimos años ha aumentado la proporción de trabajadores sin tierra cuyas remuneraciones se pagan sólo en dinero efectivo. Ello ha sido el resultado tanto del éxodo de trabajadores que abandonan las comunidades rurales para escapar a las onerosas condiciones de trabajo que encuentran allí y buscar la mayor libertad de los pueblos y ciudades, como de la iniciativa de los empleadores, que remplazan a sus trabajadores mediante equipos motorizados y adoptan el sistema de remuneraciones en dinero en efectivo, con lo que simplifican sus problemas laborales.[2] Pero la adopción del sistema de remuneraciones en efectivo es, en muchas regiones, sólo parcial. En São Paulo, por ejemplo, los aparceros y los "colonos" de las plantaciones de café aumentaron entre 1955 y 1960 de 514 000 a 527 000 personas, aunque en forma más lenta que los trabajadores al día y a trato, quienes aumentaron de 222 000 a 281 000. En 1960, los primeros todavía sobrepasaban a los segundos por casi dos a uno, aunque se considera que São Paulo posee una de las agriculturas más dinámicas del Brasil.

La lenta disminución de los tradicionales trabajadores agrícolas residentes se debe a varios factores económicos y sociopolíticos. El derecho a usar la tierra se está convirtiendo para los trabajadores en un tipo de ingreso cada día más insuficiente. Los trabajadores y sus familias necesitan dinero efectivo para adquirir los artículos necesarios para la subsistencia, aun en las comunidades rurales más remotas del continente. Por otra parte, las condiciones tradicionales en que los trabajadores son contratados y cultivan sus terrenos les dan cada día menos oportunidades de obtener suficientes alimentos o de satisfacer sus propias necesidades de vestuario y otros artículos necesarios. Como resultado, hoy en día muchos trabajadores parecen recibir remuneraciones tanto en especie (esto es, por medio del producto de lo que cosechan, que también puede proporcionarles algo de dinero en efectivo con la venta del producto) y en efectivo, habitualmente como jornaleros. Esta duplicidad será explicada más adelante en mayor detalle.

Muchos conflictos entre terratenientes y trabajadores han acompañado las demandas de dinero en efectivo, al exigir los trabajadores mejores condiciones de empleo y un acceso más amplio a los recursos de la tierra. Estas demandas son una de las formas en que estos conflictos salen a la superficie, ya que prácticamente es imposible obtener acceso

[2] El tipo de empleo —tradicional o sólo en base a salario en efectivo— no va necesariamente en función del uso de la tierra.

más amplio a la tierra y las demandas de mejores condiciones de empleo normalmente significan mayores salarios en efectivo y a menudo los empleadores rurales se oponen a concederlos.

En el Brasil el lento cambio de uno a otro sistema de trabajo ha sido, y es todavía, excepcionalmente violento. Por ejemplo, en las regiones azucareras marginales del noreste los terratenientes ausentes habían arrendado sus tierras a pequeños arrendatarios durante el periodo de bajos precios del azúcar. Éstos plantaron frutales y verduras con las que abastecían a Recife y a otras ciudades, pagando arriendos anuales además de proporcionar al propietario algo de trabajo gratuito bajo arreglos de tipo feudal. Cuando subió el precio del azúcar, después de la segunda Guerra Mundial, los propietarios desalojaron a los trabajadores o los forzaron a destruir sus cultivos permanentes. Algunas veces los propietarios les pagaban una compensación, pero muy a menudo no lo hacían. Los conflictos que produjo el tratamiento dado a los arrendatarios dio lugar a la formación de las "ligas camponesas". Los conflictos continúan hoy en día, al tratar los grandes terratenientes de reducir el número de sus trabajadores residentes, quienes viven en los predios y a los que habitualmente se les asigna un pequeño huerto. El método normal consiste en negarse a construir nuevas casas para los trabajadores cuando las viejas se hacen inhabitables, en no permitir que nuevos trabajadores ocupen las casas cuando quedan vacantes, o en demolerlas. Todo esto ha dado lugar a choques violentos, incluso armados, entre trabajadores agrícolas y "vigilantes" organizados en la región. Sin embargo, la expulsión de trabajadores se practica en muchas partes del Brasil. No siempre tiene las dramáticas consecuencias antes descritas, ya que los choques abiertos ocurren sólo cuando los trabajadores están organizados y pueden resistir a los terratenientes.

En la sierra del Ecuador se han producido numerosos conflictos debidos a las tentativas de los hacendados de reducir el número de huasipungos y de restringir el acceso a la tierra por parte de los trabajadores o pequeños propietarios, y las consiguientes extremas sudivisiones de los minifundios. Las peticiones de mejores salarios y las aspiraciones de los trabajadores a mejores condiciones de vida son consideradas subversivas por los hacendados.[3] Acostumbrados a pedir y recibir trabajo gratuito o casi gratuito de parte de sus trabajadores y a permitir cambios sólo cuando se originan en su propia iniciativa, ven en estas demandas de salarios un ataque a su condición y prerrogativas.

En una típica gran hacienda de 12 000 hectáreas, por ejemplo, el terrateniente había adoptado la estricta política de limitar, y aun de disminuir, el área de los huasipungos, lo que causaba un decreciente de-

[3] CIDA, *Informe del Ecuador*, p. 97.

terioro y erosión de la tierra asignada a ellos. El rendimiento se hacía sucesivamente más bajo, ya que los trabajadores no podían cambiar sus cultivos a otras partes de sus lotes, como podía hacerlo el propietario en su hacienda. Además, el terrateniente recuperaba la tierra del huasipungo para su propio uso cuando fallecía el jefe de familia. Esto representaba una cierta ruptura con la tradición y obligaba a los familiares restantes a vivir en otros huasipungos sin obtener nuevas viviendas. El resultado fue la aglomeración de ocupantes en los huasipungos restantes. Aunque la mayoría de los huasipungos habían estado en el predio por largo tiempo, sólo a unos pocos se les había asignado nuevas tierras y había más familias de allegados que de huasipungueros. El conflicto era de tal magnitud, que parecía imposible obtener una solución a través de concesiones mutuas.[4] A esto se deben agregar los resultados de otro proceso que se desarrolla en toda la región: debido a la baja productividad de sus predios los terratenientes están cada día en posición menos fácil de hacer frente a la creciente negativa de los trabajadores a prestar servicios sin remuneración y a la presión para que paguen salarios en efectivo. La población indígena que por siglos vivió adherida a pedazos específicos de terreno ha perdido esta seguridad y está emigrando en busca de algún medio de subsistencia. Los establecimientos humanos están siendo destruidos: por todas partes se ven chozas abandonadas, establos sin animales y huasipungos cultivados por los terratenientes.[5] Las condiciones prevalecientes obligan a los trabajadores a buscar trabajo en otras partes para poder subsistir.

Se ha informado también de conflictos en otras regiones, por ejemplo en relación con las demandas de los llamados "arrimados" en Loja (sierra sureña), que son similares a los huasipungueros pero mestizos. De acuerdo con una larga información aparecida en el respetable periódico *El Comercio* de Quito, una abierta rebelión ocurrió en 1962 al menos en una hacienda. De acuerdo con la versión del periodista, los hacendados expulsaron violentamente a sus trabajadores, alegando que tenían temor a la reforma agraria.[6] Otra forma por la que está variando la tradicional relación empleador-trabajador en el Ecuador es la transformación de los huasipungueros en simples "arrendatarios", con el resultado de que la relativa seguridad en la tenencia de los primeros es remplazada por la más insegura tenencia de los segundos.[7] Es también notorio que en regiones de minifundios completamente rodeados de grandes propiedades, el proceso de subdivisión y el aumento de

[4] *Ibid.*, pp. 280 y ss.
[5] *Ibid.*, p. 295.
[6] *Ibid.*, pp. 162 y ss.
[7] Tales "arrendatarios" están en condiciones que no difieren de las de los trabajadores contratados comunes.

la población causan una tremenda presión sobre la tierra y obligan a los campesinos a emigrar a otras partes del país.

Los salarios en efectivo y las condiciones de los trabajadores agrícolas

No es probable que el cambio a salario en efectivo alivie las dificultades financieras que enfrenta la mayoría de los trabajadores. No resuelve el problema básico del desempleo en la agricultura. De ahí que no evite nuevos conflictos mientras el exceso de oferta de mano de obra —ahora disponible en parte en zonas "urbanas" a las que emigran muchos trabajadores desplazados— continúe permitiendo a los terratenientes determinar unilateralmente las condiciones de empleo, incluyendo el nivel de los salarios. Esto significa que los trabajadores están equivocados al esperar que la remuneración en efectivo significará necesariamente una mejora de sus condiciones económicas. En efecto, puede traer consigo una declinación de los ingresos anuales al reducirse la cantidad de trabajo que realizan y eliminarse la seguridad en el empleo, aunque el acceso al dinero en efectivo puede significar una cierta independencia. Así, en el Ecuador, el jornalero de la sierra se ha transformado en un paria; es el

> ...producto más obvio de ese avanzado y dramático proceso de descampesinización que se está produciendo en la sierra... un grupo de seres humanos *queda eliminado tanto del esquema tradicional, como, en proporción considerable, de las posibilidades de incorporarse al cuadro moderno emergente*... Tal vez no exista hecho más crítico y condenatorio del proceso dominante de cambio en la agricultura ecuatoriana, que el que se refiere a la situación de los peones libres o asalariados. ...Los ingresos de éstos son inferiores a los de los huasipungueros, quienes representan y simbolizan el sistema tradicional de vinculación. Y si los asalariados, en la medida en que se desarrolla la empresa patronal, aparecen remplazándolos, no puede menos de concluirse que este paso a la nueva categoría de asalariados, *revela un alarmante descenso del nivel social*. La transformación de la empresa patronal en una empresa moderna podrá cumplir con requisitos económicos o sociales, en cuanto se refiere a aumento de producción, a una mayor tecnificación y a un uso eficiente de los recursos; pero en lo que respecta a la limitación o reducción de la mano de obra y a los salarios que aún se pagan, salta a la vista que el proceso acarrea serias injusticias sociales... Es obvio, asimismo, que mientras la falta de desarrollo general del país siga mostrando semejantes características y no existan posibilidades de absorción de los nuevos núcleos de asalariados rurales, *la situación sólo*

puede tender a un abaratamiento de la mano de obra, tal vez para llegar, tomando todo el conjunto de fuerza de trabajo de la sierra a una proliferación increíble del subempleo...[8]

La miseria de los trabajadores agrícolas del Ecuador está ligada "a un proceso de despojo que, por muy indirecto que sea, genera un paria (el asalariado), un ser miserable, cuyas posibilidades de vida material y espiritual superiores sólo podrían estar determinadas por una orientación radicalmente diferente de ese proceso".[9]

En el Brasil y en todas las demás partes en que los trabajadores agrícolas han emigrado o han sido desplazados de sus predios, su situación no es mejor.

Control de las oportunidades de empleo agrícola por los grandes terratenientes

Las grandes propiedades tienen a su servicio, directa o indirectamente, una proporción muy vasta de la mano de obra agrícola. En los siete países de los que se dispone de datos globales, cuando menos 2.6 millones de trabajadores (administradores, trabajadores especializados, supervisores y obreros con o sin tierra) de 9.5 millones, estaban empleados sólo por los latifundios. Los predios de superficie mediana y multifamiliar grande juntos empleaban 6.3 millones, o sea el 66% de los trabajadores agrícolas contratados (ver cuadro 1). Además, la mano de obra familiar en los minifundios debe ser considerada como una fuente potencial de trabajo contratado para las grandes propiedades. Parece seguro que, debido a las técnicas de enumeración, los censos no incluyen entre los "trabajadores contratados" a todos los trabajadores familiares en minifundios que durante parte del tiempo contratan sus servicios para otros predios agrícolas. La mano de obra total de la cual podían obtener servicios las grandes propiedades era, por lo tanto, considerablemente mayor que los 6.3 millones enumerados. Si se agrega a este grupo toda la mano de obra familiar de los minifundios, esto es 6.1 millones de personas, los trabajadores de quienes los grandes predios podrían obtener servicios ascenderían a 12.4 millones de personas. Una presunción conservadora sería que alrededor de una cuarta parte de la mano de obra familiar de los minifundios en realidad contrataba sus servicios en grandes predios multifamiliares. Esto significaría que quizá hasta 70% del gran total de la mano de obra contratada trabajaría en estos grandes predios agrícolas.

[8] CIDA, *op. cit.*, pp. 155 y ss.
[9] *Ibid.*, p. 156.

Una visión más completa del control de los terratenientes sobre las oportunidades de empleo sólo puede obtenerse con un detallado análisis de las instituciones que dan forma a la relación empleador-trabajador, así como de la relación misma. Esta tarea se emprende en las secciones siguientes.

B. La organización y división del trabajo en las grandes propiedades y su función social

Latifundismo, autocracia rural y ausentismo

La autocracia es un aspecto fundamental del latifundismo de América Latina y afecta todas las fases de las relaciones entre los empleadores y los trabajadores. El latifundismo es un sistema de poder; normalmente es una empresa autocrática, no importa el número de personas que trabajen en él o si el propietario vive en él, cerca o lejos del mismo. El dueño puede no ser directamente responsable de la operación diaria del predio, la que puede dejarse a un arrendatario o a un administrador; pero las decisiones finales en materias importantes, tales como qué cultivo o qué número de hectáreas sembrar, o qué vender y cuánto y dónde hacerlo, y aun si es necesario en asuntos "menores", las toma el propietario. Asuntos menores pueden ser aquellos que tienen relación con la vida y el bienestar de sus trabajadores que, en las sociedades avanzadas, han sido tomadas a su cargo por las autoridades públicas o se resuelven por medio de la acción cooperativa y colectiva. En consecuencia, el poder del terrateniente se extiende a todas las *actividades* agrícolas propiamente dichas, así como a las *personas* que participan en la operación del predio.

Lo que distingue a este poder es la falta de control sobre su ejercicio. La organización de un latifundio no es diferente de una organización militar en la cual el supremo comando retiene el privilegio exclusivo de tomar decisiones en todas las materias concernientes a las actividades de los soldados y donde la delegación de poder existe sólo dentro de ciertos estrechos límites, calificados siempre por el derecho a intervenir, aun arbitrariamente. Las decisiones sobre asuntos menores, tomadas por subordinados a quienes se otorga algo de poder de decisión, están siempre sujetas a la confirmación explícita o implícita del supremo comando. Es en este sentido que un sociólogo brasileño pudo decir que los terratenientes tienen poder de vida o muerte sobre los hombres que trabajan para ellos.

Es también característico que los terratenientes no residan en sus predios y que "supervisen" la administración sólo ocasionalmente, en

visitas más o menos frecuentes, dejando el manejo diario al administrador. En la realidad, la administración ausentista refuerza la naturaleza autocrática del latifundismo, como se señalará más adelante, porque aumenta la "distancia" entre el patrón y los trabajadores.

El ausentismo patronal puede encontrarse en toda clase de predios, pero su incidencia se eleva en forma pronunciada con la superficie de la propiedad. Por ejemplo, en el Brasil se estimaba, por un muestreo realizado en predios de once municipios, que alrededor del 50% de los propietarios de latifundios no residían allí [10] y que un gran porcentaje de los que residían en otras partes vivían en alguna ciudad fuera de la zona inmediata a la de ubicación del predio. (En el Uruguay, no incluido en los estudios del CIDA, el ausentismo patronal también se eleva significativamente con la superficie del predio y alcanza la mayor proporción en los predios ganaderos. De acuerdo con un estudio reciente, llega al 100% en las haciendas de mayor superficie.) En el Ecuador, en nueve grandes haciendas típicas estudiadas, los propietarios o no residían allí o sólo lo hacían en forma temporal (cuadro 2).

El control o administración a distancia de los predios agrícolas sigue siendo el ideal de quienes tienen recursos de capital para invertir. Este ideal da forma a políticas privadas y públicas.[11] Por ejemplo, un

[10] CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 158 y ss. En la mayoría de los once municipios, el ausentismo excedía del 50% en los predios más grandes. En Itabuna, conocida región productora de cacao de Bahia, alcanzaba el 86%. Véase también *ibid.*, pp. 163 y *ss.*, respecto del ausentismo entre los "productores".

[11] Desde un punto de vista social, la administración de predios a distancia es especialmente dañina cuando los organismos públicos han permitido que ello ocurra en los proyectos de colonización. A menudo se asignan terrenos a personas con pocos o nada de antecedentes en la agricultura o a profesionales y políticos. En el proyecto de colonización de Santo Domingo de los Colorados, al oeste del Ecuador, sólo 9 de los 33 colonos iniciales, que recibieron tierras en 1959, eran agricultores o administradores. El resto eran ex-empleados (7), personal militar, incluyendo a la mujer de un oficial (7), hombres de negocios (2), choferes (2), un electricista, un mecánico, un artista de circo, un dentista, un joyero y un operador de telégrafo. Trece de los 33 abandonaron las parcelas y, en la reasignación siguiente, fueron seleccionados sólo dos agricultores (uno de los cuales era un extranjero de dudosa experiencia en la agricultura); nuevamente el resto estaba formado por ex-empleados y personal militar. En 1960 se asignaron 23 nuevos lotes: 9 a militares o ex-empleados, 3 a agricultores y el resto a un propietario de fábrica, un abogado, un dentista, etcétera. Siete de ellos abandonaron sus parcelas y los remplazaron no agricultores. Los resultados obtenidos por los agricultores experimentados excedían ampliamente a los obtenidos por los demás (CIDA, *Informe del Ecuador*, pp. 355 y *ss.*).

En un proyecto de colonización cercano a la ciudad de Río de Janeiro (Itaguaí, estado de Río de Janeiro), con más de 1 000 lotes de 10 hectáreas cada uno, alrededor del 10% de las parcelas no estaban produciendo y muchas eran operadas por medieros o "administradores". Aparentemente algunos de estos lotes han sido asignados por razones políticas o especulativas.

Cuadro 2. Residencia de propietarios (o administradores) en nueve grandes haciendas típicas. Ecuador.

Superficie de la hacienda has.	*Comentarios*
610	El propietario, un extranjero, vive en París. El actual administrador es pariente lejano del dueño; vive once meses en el predio. El mayordomo vive en el pueblo cercano.
2 955	El propietario vive allí con su familia durante ocho meses. Es un político importante.
690	La propietaria vive fuera del Ecuador; es dueña de otros predios. Su hijo es el administrador; vive ocho meses en el predio y es la única persona blanca.
2 441	Propiedad del gobierno (Asistencia Social). El administrador tiene poco contacto con la comunidad local.
1 298	Propiedad de la iglesia; arrendada a una fundación jesuita. El administrador es el dueño de un predio vecino que, en su ausencia, es remplazado por un mayordomo.
264	Empresa ganadera cerca de Quito, operada por un arrendatario con un "coadministrador", hermano suyo. No se dio lugar de residencia.
12 000	El propietario permanece allí dos semanas al mes y vive en Quito. Un administrador.
444	El propietario vive a 36 kilómetros de distancia, en la capital provincial. Tiene un solo mayordomo, pero no delega autoridad. El mayordomo sólo sigue instrucciones y tiene un salario igual al de los obreros comunes.
12 711	Propiedad de una corporación sueca con sede en Estocolmo. Es operada por un "gerente".

Nota: Las ocho primeras haciendas están situadas en la sierra; la novena en la costa.

estudio realizado entre los funcionarios de un organismo público autónomo en el Ecuador mostraba que más del 80% de los funcionarios o familiares cercanos eran o habían sido propietarios rurales, aunque sólo el 11% eran actualmente dueños o arrendatarios de tierras. Más del 75% de los funcionarios aspiraban a adquirir tierra o una parcela en algún proyecto de colonización o a emplear sus ahorros en la com-

pra de tierras o de terrenos suburbanos. De entre quienes expresaron que ellos o sus familiares deseaban ser dueños de un predio agrícola, sólo el 31% deseaban trabajarlo directamente.[12]

Las funciones económicas y sociales de los administradores y otros representantes de la autoridad

Desde un punto de vista sociológico, el ausentismo patronal es definido en términos demasiado estrechos si sólo la residencia se usa como criterio. Aun si un propietario o un productor reside en el predio, su administrador le permite un cierto grado de ausentismo o de administración indirecta debido al papel que cumple y a sus funciones. En efecto, para el trabajador agrícola casi todo terrateniente es ausentista, ya que el grueso de los grandes predios están dirigidos por administradores. Por ejemplo, en el Brasil cerca del 50% de los latifundios tienen administradores [13] y en Colombia un 53% de la tierra ocupada por latifundios es dirigida a través de administradores.[14] Estas estadísticas pueden ser conservadoras.[15]

Salvo algunas excepciones, el administrador no es una persona diestra y experimentada que posea los últimos conocimientos de los buenos métodos de cultivo. En general es sólo un trabajador que ha figurado en la planilla de pagos del terrateniente durante algunos años y que se ha distinguido por su conocimiento cabal de las costumbres locales, que respeta, y por su lealtad hacia el empleador. Supervisa la operación del predio bajo las órdenes del terrateniente, dentro de una esfera de acción estrictamente limitada. No toma decisiones importantes con respecto al uso de la tierra o el número y clase de ganado que se criará o alimentará, ni sobre lo que se comprará o venderá. Sus poderes sobre los gastos de operación se limitan normalmente a pequeñas transacciones en efectivo o a cuentas con los comerciantes. Desde el punto de vista del terrateniente, el administrador es simplemente otro obrero, aunque recibe mejor remuneración —habitualmente no mucho mejor— y ciertos privilegios menores que no se conceden a los demás trabajadores. El administrador es el "hombre de confianza" del patrón.

Desde el punto de vista de los trabajadores, el administrador representa la autoridad más cercana en casi todos los aspectos, debido a que sus funciones más decisivas se refieren al trato diario con ellos. Él asig-

[12] CIDA, *Informe del Ecuador,* pp. 107 y ss. El 38% de los funcionarios no respondieron a la pregunta relacionada con la forma de administración.

[13] CIDA, *Informe del Brasil,* p. 132.

[14] CIDA, *Informe de Colombia,* p. 168.

[15] Los propietarios de varios predios, con un administrador cada uno, también pueden emplear un "gerente" que periódicamente rinde cuentas al dueño.

na el trabajo diario, paga los salarios, castiga, despide a un trabajador y contrata a un remplanzante —siempre dentro de los límites establecidos por el terrateniente. Esto significa que las decisiones referentes al número o clase de trabajadores que se contratará y a sus remuneraciones son de la competencia exclusiva del propietario. Éste puede recibir el pedido de más trabajadores de parte del administrador y disponer del pedido como lo estime conveniente; puede o no consultar a los otros propietarios para establecer las condiciones de empleo, sin recurrir a la opinión de su administrador.

Los trabajadores agrícolas rara vez entran en contacto directo con el empleador y cualquier queja o sentimiento que puedan abrigar respecto del tratamiento recibido o del "sistema" como tal se dirige, en primer término, en contra del administrador.[16] En consecuencia, él es el primer objeto de su respeto o (con mayor frecuencia) de su resentimiento. Él representa también el principal contacto del trabajador con el mundo exterior. Es juez y jurado delegado en la mayor parte de los asuntos rutinarios referentes al trabajo y a la vida de los trabajadores y de su familia. En términos prácticos esto significa que desde el punto de vista de la mano de obra productiva no hay un mecanismo adecuado que pueda asegurar que se atienda a los justos reclamos de los trabajadores. La posibilidad de que un reclamo sea resuelto en favor de los trabajadores es siempre escasa, pero la posibilidad de que a lo menos sea escuchado es aún más escasa. Los trabajadores simplemente no tienen a nadie a quien recurrir, a menos que exista un sindicato o un tribunal del trabajo. Pero estos últimos son extremadamente escasos en toda América Latina.

Dado este poder, y aunque la política general del empleo es establecida por el patrón, el tratamiento de los trabajadores por parte del administrador puede ser severo y arbitrario sin ser repudiado, pues el terrateniente necesita de su administrador más que de sus trabajadores. Puesto que es, con mucha distancia, el más poderoso superior de los trabajadores, habitualmente se le distingue, como a los oficiales de ejército, por algún símbolo de autoridad, como el caballo en que cabalga por el predio para supervisar, o una camioneta; casi siempre un látigo o un palo y muy a menudo un revólver. Un sociólogo brasileño decía que:

[16] Véase, por ejemplo CIDA, *Informe del Brasil*, p. 155. Pero hay excepciones. En un caso, un rico terrateniente escuchaba, a intervalos regulares, las "quejas" de sus trabajadores, sentado a una gran mesa y acompañado de sus ayudantes administrativos. Los trabajadores permanecían de pie, distantes unos 6 o 7 metros, a fin de que pudieran conversar. Estas circunstancias eran más bien intimidatorias para los trabajadores. (*Ibid.*, p. 153.)

> El administrador, los supervisores y los capataces son figuras características del paisaje humano de Sapé. Siempre robustos, jóvenes, con casacas limpias y almidonadas, una gran capa elegantemente colocada sobre su briosa cabalgadura, son indispensables para dos tipos de propietarios: el dueño ausentista o el físicamente débil, que recurren a estos agentes para imponer su autoridad.[17]

La interposición de administradores como "esponjas" absorbentes de las reacciones inmediatas de los campesinos cumple una importante función: la de contribuir a la estabilización y al fortalecimiento de la estructura de poder existente. El alejamiento de la clase dominante permite a sus miembros figurar frente a los trabajadores y pequeños productores como el inocente elemento que aparece en el constante papel de moderador, incluso de benefactor, como conciliador real o potencial cuando los conflictos se llevan a su conocimiento personal en forma directa o por vía del administrador quien, a su vez, absorbe la culpa por cualquier tratamiento duro. Así, la administración ausentista en su sentido más amplio (esto es, la dirección por medio de administradores) es a la vez conveniente para el terrateniente, cuyos intereses principales normalmente están fuera de la agricultura y cuyas rentas de fuentes no agrícolas normalmente exceden a las que obtiene del predio, y es un método para mantener la estructura de poder existente.

En la vida diaria del predio, la efímera "presencia" del propietario puede ser empleada como pretexto para adoptar medidas en contra de los trabajadores. En el Brasil, por ejemplo, en un caso típico que se produjo en 1962, un trabajador agrícola que había vivido en un latifundio durante once años había solicitado ya en 1955 el permiso del terrateniente para remplazar un cobertizo en mal estado, en el que habitaba con su familia. Finalmente el terrateniente había autorizado personalmente la construcción, pero había pedido que el trabajador firmara un documento, de acuerdo con el cual éste pagaría el material de construcción, en tanto que la propiedad de la construcción pertenecería al terrateniente. De acuerdo con lo expresado por la mujer del trabajador, el dueño se enfermó y se fue a João Pessoa (capital de Paraíba). El administrador y el hijo del dueño vinieron a decirle que no podía construir la nueva casa porque el propietario no había dado la orden. En seguida, el administrador, el hijo del dueño y sus amigos destruyeron el armazón de la casa.[18] En otro caso, se había cedido a un trabajador un terreno (como arrendatario), pero más tarde se le dijo que buscara otro en una ubicación que se le indicó:

[17] CIDA, *ibid.*, p. 150.

[18] La entrevista con la mujer tuvo lugar en 1963, después de un sangriento incidente en que, aparentemente, fue muerto el campesino. Véase CIDA, *op. cit.*, pp. 230 y ss.

> Pero allí no había espacio. Todo había sido ya ocupado por trabajadores... Como no encontramos ningún terreno, fuimos donde el Sr. P. [el propietario] a pedirle seguir trabajando los terrenos que ocupábamos antes. *Él nos dio permiso para hacerlo.* Fuimos a preparar el terreno esperando que lloviera para sembrarlo. Pero algunas personas fueron donde el Sr. P. con historias de que queríamos quedarnos en ese terreno y que iba a perderlo. A fines de enero, tres días después de que llovió y de que sembramos, *llegó un hijo del dueño a decirnos que su padre no quería ceder más tierra a sus trabajadores,* que la necesitaba para su ganado y que el pasto estaba pobre. Le mostramos nuestros sembrados y dijo que estaba bien y que le iba a hablar a su padre para que retirara la orden. En ese momento aparecieron en escena varios *capangas* (matones a sueldo) para expulsar por fuerza a la gente.[19]

Es entonces obvio que *los conflictos sociales que se producen en la sociedad rural a menudo se materializan a un nivel muy por debajo de la élite de poder y sirven para fortalecer a esta última o no la perturban.*

Los administradores son también elemento importante para mantener las actuales pautas de producción y sus niveles de eficiencia o ineficiencia y de tecnología. El ausentismo patronal es garantía de que los acostumbrados métodos de cultivo serán estrictamente observados, aunque sean anticuados. A la mayoría de los administradores no se les permite introducir cambios en los métodos de cultivo, y los terratenientes vacilan en hacerlo porque pueden requerir cambios en las condiciones de tenencia de los trabajadores. Por lo tanto, la alta proporción de ausentismo es un obstáculo al progreso tecnológico y al mejor cultivo. Las prácticas de administración no pueden mejorar más allá de lo que permiten el escaso interés y conocimientos agrícolas de la mayor parte de los propietarios ausentistas y la limitada habilidad y responsabilidad de los administradores.

Un sociólogo decía que, en el Brasil, mientras más compleja es la administración menos informado está el administrador, y que, en gran parte, los administradores son prisioneros de prácticas rutinarias basadas en la "experiencia". En Bahia, la mayoría de los administradores entrevistados no sabían leer ni escribir.[20] En Colombia, con algunas excepciones, los administradores no son más que "peones encumbrados" con poca o ninguna educación ni conocimientos técnicos. Sus remuneraciones son apenas superiores a las de los trabajadores corrientes —aunque reciben algunas regalías adicionales— y no tienen participación

[19] *Ibid.*, pp. 142 y ss. También en esta ocasión varias personas fueron muertas.
[20] *Ibid.*, p. 155. Para mayores detalles, véase también pp. 150-155.

en los beneficios de la empresa. Como resultado, su interés en la administración del predio es sólo rutinario, sin que puedan recibir adiestramiento adicional.[21] Aun en las más valiosas tierras de la Sabana de Bogotá se puede encontrar a esta clase de administradores trabajando por un sueldo de 300 a 400 pesos (en 1962-1963):

> Sus dueños tienen la ilusión de que si dedican parte de su fin de semana a la inspección de sus fincas, dejándole al "administrador" las instrucciones oportunas, ya se les puede considerar como "agricultores".[22]

Un ejemplo significativo de los efectos del manejo ausentista viene de la pampa de Argentina, donde, en una estancia de 4 000 hectáreas de superficie ubicada a 150 kilómetros de Buenos Aires y perteneciente a una familia que poseía también otras tres explotaciones y sustanciales inversiones no agrícolas, la tierra estaba en manos de "contratistas" (cuasi-arrendatarios), para la operación de las cosechas y de un administrador para la ganadería. Hasta hace 15 años la mayor parte de la tierra era arrendada a 40 agricultores. Al probarse la legislación sobre control de arrendamientos en 1948, los contratos fueron revocados o los derechos comprados por los dueños y la estancia completa se puso bajo una dirección central. Más adelante la tierra fue dejada abandonada hasta que se trajo a contratistas alrededor del año 1958.[23]

Habitualmente los terratenientes no se muestran inclinados a adiestrar a sus administradores, a otros de sus trabajadores agrícolas o a financiar tal adiestramiento, y sus propios conocimientos de las técnicas de cultivo son a menudo rudimentarios. En Guatemala se encontró que los grandes propietarios, en general, se mantienen bien informados sobre los progresos técnicos en la agricultura por medio de las numerosas publicaciones especializadas actuales, nacionales y extranjeras.[24] Los terratenientes tienen el tiempo y la educación necesarios para mantenerse al día con los nuevos adelantos. Pero normalmente ello queda en términos puramente platónicos. Si los grandes terratenientes tienen conocimientos de los mejores métodos de cultivo, no los aplican en sus propios predios. Como resultado, muchas grandes propiedades son trabajadas a un nivel de administración agrícola no muy superior al que se encontraba en generaciones pasadas.

En muchas haciendas y plantaciones la autoridad de los terratenientes y de sus agentes, los administradores, es reforzada por una policía

[21] CIDA, *Informe de Colombia,* p. 169.
[22] *Ibid.*
[23] CIDA, *Informe de Argentina,* p. 34.
[24] CIDA, *Informe de Guatemala,* p. 80.

particular, compuesta de matones. Ejemplo típico son los "capangas" de las plantaciones azucareras del norte del Brasil, quienes mantienen "a raya" a los campesinos, a los cuales intimidan, aterrorizan o dan castigo corporal. A veces los matan. Por medio de amenazas estos "policías" impiden que los trabajadores se afilien a sindicatos, impidiendo que los organizadores entren a los predios, o despidiendo a los trabajadores que se han convertido en dirigentes sindicales activos. Dichos "policías" contribuyen en parte importante a los violentos conflictos que se producen entre los trabajadores y la administración, y con frecuencia se producen casos de gran brutalidad.[25] En el tiempo en que se realizaban los estudios del CIDA, a comienzos de 1963, el encuestador del CIDA informó que un dirigente campesino había expresado en una reunión:

> La situación política es aquí muy tensa. Cualquiera que hable en favor de la liga puede esperar que lo baleen en cualquier momento. Ninguno de los que estamos aquí, bajo este cobertizo, está seguro. Un disparo puede venir de la oscuridad, de uno de los "capangas" que debe estar observándonos ahora.[26]

Esto indicaría que la iniciativa de la violencia se propicia a menudo por los terratenientes.

En la costa norte del Perú, un poderoso terrateniente quemó las casas de sus inquilinos y usó tractores para cerrar los canales de regadío que llevaban el agua a los huertos de los trabajadores —sin la que nada se podía cultivar— y apostó guardias armados para evitar que los trabajadores abrieran los canales en la noche. Esto forzó a los trabajadores a abandonar sus terrenos. En el Ecuador, reclamos dirigidos por trabajadores rurales del Altiplano a sus dirigentes sindicales atestiguaban algunos de los castigos físicos recibidos. Dos ejemplos típicos: *1)* quemar las chozas de los trabajadores; *2)* dar diez golpes a un trabajador indígena que cumplía labores domésticas y encarcelarlo, acusándolo de haber tomado algunas ropas.[27]

Así, la vida de los campesinos latinoamericanos transcurre acompañada de constantes amenazas de violencia —y de violencia real— y la organización social y administrativa de la gran propiedad está mal estructurada para evitar estas condiciones.

[25] Diversos ejemplos de violencia se pueden encontrar en CIDA, *Informe del Brasil*, capítulo IV; o *Informe del Ecuador*, parte II, capítulo IV.

[26] *Ibid.*, pp. 314-315.

[27] Para una descripción de 19 casos estudiados, véase CIDA, *Informe del Ecuador*, pp. 87 y ss.

Los intereses divididos de los terratenientes y su efecto sobre las relaciones laborales

Las *élites* rurales tradicionales de la América Latina comúnmente muestran indiferencia, si no ignorancia, respecto al mundo de los campesinos. El terrateniente, sea o no ausentista, rara vez participa en la comunidad rural en que tiene su propiedad. No comparte sus instituciones, sus sentimientos o sus ambiciones. Las escuelas no son para sus hijos, los hogares no son para su recreación, los hospitales no son para su cuidado y los caminos no son para que él viaje, a menos que lo lleven a su residencia urbana o sean útiles para su placer. Su afiliación religiosa, social, política u otras y las de sus hijos están en las capitales de la región, del estado o de la nación. Al no utilizar los servicios que existen en el campo, tienen poco interés en mejorarlos, salvo para su propia conveniencia.

La falta de interés en los asuntos de las comunidades rurales puede explicarse por la participación de los propietarios en otras actividades —profesionales, financieras, industriales o negocios. Ellas dan al ausentismo patronal una tercera dimensión. En su gran mayoría, los terratenientes tienen pocos incentivos económicos para mejorar la administración del predio o sus relaciones con la comunidad rural, cuando obtienen ingresos sustanciales de muchas propiedades o de fuentes no agrícolas. Aun a un bajo nivel de administración agrícola, sus ganancias totales son de un nivel adecuado o más que adecuado para vivir y mantener grandes ahorros. El sociólogo brasileño Semenzato hacía notar que, en la zona productora de cacao del Brasil (Bahia)

> son, invariablemente, los mismos hombres que están en la producción del cacao, los que están en los directorios de los bancos, en los órganos superiores de las cooperativas ... y a veces en las firmas exportadoras. Por otra parte, estas mismas firmas son también propietarias de plantaciones de cacao. Hay banqueros productores de cacao y banqueros ganaderos. Hay miembros de los directorios de cooperativas que son políticos influyentes, grandes productores de cacao, ganaderos y grandes comerciantes ... Además, son éstos los mismos hombres que están comprometidos directa o indirectamente, por razón de su prestigio y posición social, en la industria de los subproductos del cacao. Y así sucesivamente. La mayor parte del sector económico está en manos de los grandes productores.[28]

Esta descripción se ajusta muy bien a los demás países latinoamericanos.

[28] CIDA, *Informe del Brasil*, p. 171.

Las relaciones más débiles entre la comunidad y el terrateniente se producen cuando éste considera sus propiedades sólo como una "distracción" donde pasa los fines de semana cazando o donde invita a sus amigos.[29]

Estas facetas del latifundismo significan que los terratenientes no pueden ayudar a resolver los problemas del campesinado o de los trabajadores agrícolas. Si esta conclusión es correcta, carece de realismo una política destinada a obtener la ayuda de los terratenientes en la solución de estos problemas.

La jerarquía del latifundio, un desperdicio social

Salvo cuando se dejan sin cultivar o se dedican exclusivamente a la ganadería, los grandes predios emplean normalmente a muchos trabajadores. Por lo tanto, generalmente su organización social es compleja, con muchas "capas" de supervisores y trabajadores, cada uno con una función o funciones específicas y una esfera de actividades en que adoptan decisiones. Sólo la capa inferior de trabajadores no puede tomar ninguna decisión. En consecuencia, por lo general, mientras más alta es la capa, mayor es el poder de adoptar decisiones que tienen las personas incluidas en ella, aunque como se señalaba antes, este poder está siempre estrechamente circunscrito y sujeto a la aprobación del comando supremo. De aquí que un predio posea una jerarquía compleja. En el cuadro 3 se muestran la organización de una hacienda tradicional típica de 630 hectáreas en la sierra del Ecuador, con una empresa lechera y cultivos, y la de un fundo grande en Chile, antes de la reforma agraria de 1970.

Además de ser compleja, la estructura social del predio tiende a ser rígida desde el punto de vista del desarrollo económico. Para los campesinos que dependen de los terratenientes esto tiene graves consecuencias. Una organización autocrática está bien adaptada para el efecto de que las órdenes superiores se cumplan de una manera eficiente: eficiente respecto al uso y distribución del poder. Sin embargo, esta eficiencia es mayor cuando los asuntos marchan en la forma habitual, de manera rutinaria. Se puede disolver rápidamente, en términos de administración del predio y de su gente, cuando se producen situaciones de emergencia o cambios importantes. Como se mencionaba antes, hay pocas probabilidades de que las demandas de los trabajadores sean escuchadas por el comando supremo, de modo que la organización total del latifundio es torpe e inflexible desde el punto de vista del trabajador de bajo nivel. La jerarquía tiende también a agravar el des-

[29] Para un ejemplo, véase *ibid.*, p. 175.

Cuadro 3. Personal administrativo y fuerza laboral productiva en dos grandes propiedades típicas de Ecuador y Chile

Personal administrativo y supervisor	*Fuerza laboral productiva*
Hacienda en el Ecuador (690 hectáreas)	
Propietario que vive fuera del país	Práctico veterinario (sin título)
Administrador, hijo del dueño; vive en el predio ocho meses al año	12 ordeñadoras, la mayoría familiares de huasipungueros
Servicios generales (incluyendo servicio doméstico) — 5 personas	12 huasipungueros
Administrador supervisor	8 trabajadores permanentes sin tierra
Supervisor de ganado	48 yanaperos, que viven en una pequeña aldea y que el terrateniente obliga a trabajar a cambio del derecho a usar los caminos, el agua y otras instalaciones del predio
Supervisor de cosechas	
Oficinista	
	8 trabajadores de temporada sin tierra
	1 tractorista
Fundo en Chile (Prov. de Aconcagua) (235 hectáreas)[a]	
Propietario	1 encargado de graneros
Contador	5 arrieros
Administrador	Cuidadores del ganado
2 capataces	4 tractoristas
1 llavero-bodeguero	10 inquilinos
1 rondín	10 jornaleros
1 jardinero	3 ordeñadores
1 cuidador	
2 supervisores	

[a] Todas de riego.

contento y a precipitar conflictos. Puesto que los administradores sólo pueden resolver conflictos dentro de un marco estrechamente definido por la tradición y las órdenes del propietario —que en la mayoría de los casos son sinónimas— no pueden resolver en el terreno algunos conflictos o sólo pueden manejarlos excediéndose en el poder de que se les ha investido, lo que puede dar por resultado un mayor agudizamiento de las tensiones. El punto más importante es que *la rigidez de la organización social del latifundio no permite —o sólo en casos excepcionales— un mejoramiento gradual de las condiciones en que viven los campesinos.* A menos de que se arranquen concesiones importantes de los terratenientes a través de la reducción sistemática de su poder de negociación, es el campesino la víctima de esta rigidez.

La compleja y autocrática organización de los predios agrícolas no deja lugar a la iniciativa de los trabajadores —cualquiera sea su condición— para mejorar el cultivo de la tierra o el cuidado del ganado, aun en los abundantes casos en que los que en realidad ejecutan el trabajo son capaces de hacerlo y estarían dispuestos a ello. Los cambios en la tecnología y en la administración sólo puede introducirlos el patrón. Si un trabajador traspasara la pauta establecida por su empleador, por anticuada que sea, sería acusado de tratar de alterar las "reglas del juego". Esto ha sido descrito en forma concisa por el sociólogo brasileño Ferreira de Alencar que dice, refiriéndose a una materia tan simple como que un mediero quisiera usar su propia semilla en lugar de la que proporciona el empleador:

> Nada sería más lógico que el propietario de la empresa o su agente concluyeran que su mediero desea obtener, en el futuro, algún derecho adicional a los que comúnmente se establecen en los contratos de mediería. Si tal proposición viniera de un trabajador que no ha sido admitido aún en el predio, pero que es candidato a una mediería, sería difícil que se transformara en mediero. Si ya es mediero en la empresa, no recibiría otro pedazo de tierra para comenzar sus sembrados. Si insistiera, sería despedido del predio por incumplimiento del contrato primitivo, sin recibir indemnización alguna pues (en palabras del propietario) "se fue por su propia voluntad, ya que creó la situación de irse". Y queda el algodón que ya tenía en el terreno y provenía de las semillas del productor. Este problema sólo puede producirse en casos hipotéticos, pues el productor bien integrado dentro de la organización social de la comunidad ... efectúa una cuidadosa selección antes de admitir a ningún trabajador, a fin de evitar conflictos y tensiones en su propiedad.[30]

[30] CIDA, *Informe del Brasil*, p. 206.

La estructura social del latifundismo, que requiere fuertes inversiones en personal administrativo, representa, para el total de la economía, un costo social considerable y un desperdicio de recursos humanos. La función principal de la administración es mantener a raya a los trabajadores productivos y ejercer control interno sobre la operación del predio, lo que es necesario en vista del frecuente ausentismo del propietario. Los beneficios que trae la fuerza laboral administrativa son ventajosos para los grandes terratenientes, casi exclusivamente en cuanto lo ayudan a mantener el *statu quo* más bien que a mejorar las condiciones de trabajo de los campesinos o sus prácticas de cultivo. Sus energías podrían ser empleadas con mayor provecho si fueran ordenadas hacia la reforma agraria o hacia programas de extensión, para ayudar a los campesinos a establecerse y a mejorar su producción y sus condiciones de vida.

C. Condiciones de empleo de los trabajadores agrícolas

Niveles de remuneración y oferta de mano de obra

Los trabajadores agrícolas, incluyendo a los pequeños propietarios y a los miembros activos de su familia, reciben un promedio de remuneraciones más bajo que cualquier otro sector significativo de la sociedad.[31] En realidad, un bajo costo y trabajadores obedientes son los pilares de la agricultura latifundista de la América Latina, al extremo de que los terratenientes que dominan el grueso de los recursos físicos de la agricultura tienen profundo interés en conservar tan ventajoso sistema, tanto desde el punto de vista económico como del político. Puede esperarse que continúe su oposición a los cambios en las instituciones de tenencia de la tierra. Es de permanente interés para el terrateniente el tener un gran número de trabajadores de turno. La existencia de este grupo de trabajadores, tanto sin ocupación como ocupados parte del tiempo, significa que las remuneraciones siguen siendo bajas. La estructura política existente en la mayoría de los países ofrece a los operadores de predios agrícolas diversos medios para asegurar que no habrá cambios en esta situación.

En los siete países estudiados por el CIDA, las remuneraciones permanecen "naturalmente" a un bajo nivel, porque hay más solicitantes de trabajo agrícola que oportunidades de trabajo disponibles. Esta con-

[31] El término "remuneraciones", dentro del contexto, incluye los ingresos en dinero efectivo o en regalías de los aparceros, arrendatarios y otros trabajadores con tierra.

dición prevalece porque no se han abierto oportunidades de empleo en la medida del aumento natural de población rural activa como resultado de la tradicional utilización inadecuada de la tierra. En algunos casos las oportunidades han disminuido como resultado de la introducción de maquinarias que ahorran mano de obra. Y en segundo lugar, porque el acceso a la tierra está prácticamente cerrado para los campesinos. Por lo tanto, hay exceso de mano de obra agrícola, en términos absolutos, debido a la creciente población rural y, en términos relativos, en comparación con los trabajos existentes en el campo. El exceso de mano de obra disponible ejerce una aguda influencia depresiva sobre el nivel de las remuneraciones y los terratenientes mantienen viva esta influencia, limitando sistemáticamente las oportunidades de empleo —como se analizará más adelante.

El exceso de mano de obra existente, esto es de empleo rural o de subempleo, es fácilmente visible en la América Latina, prácticamente en todas las regiones agrícolas, aunque algunos economistas nieguen que exista.[32] Dicho exceso es difícil de medir, pero hay algunos índices cuantitativos que reflejan su magnitud.

[32] Desempleo (en términos globales) se usa aquí en el sentido de que la misma producción total podría obtenerse con las técnicas y el capital existentes, pero con menos trabajo, si cambiaran en el campo las instituciones de tenencia y la organización del trabajo. Sin embargo, esta definición no es aceptada por todos los economistas.

Hay dos teorías respecto al empleo en la agricultura. Una hace hincapié en la existencia de una gran proporción de trabajadores agrícolas sin empleo o con empleo insuficiente (Gunnar Myrdal, Arthur Lewis, Ragnar Nurske, etcétera). La otra pretende, sin negar exactamente que el actual nivel de empleo es menos que total, que en términos puramente teóricos no es posible que exista mano de obra excedente (Jacob Viner, T. W. Schultz, etcétera).

Es infortunado que la discusión teórica haya llegado a versar alrededor del vago concepto de "desempleo disfrazado", que significa que el desempleo no es abierto (personas que no realizan ningún trabajo), sino "escondido" (parte de la gente realiza trabajos cuyos resultados son de escasa importancia). De esto se ha concluido que, si los trabajadores no contribuyen en nada a la producción (siendo cero su productividad marginal), podrían ser retirados de la agricultura y la producción total no se vería afectada. La cantidad de personas que podrían ser retiradas de la agricultura sin afectar a la producción total es la cantidad de mano de obra excedente o sin empleo. Corolario de este argumento es que la cantidad de fuerza laboral sobrante podría entonces emplearse en otros sectores de la economía, por ejemplo en la industria. La introducción de estos conceptos ha creado confusión y ha enturbiado los problemas de política que trae consigo.

Schultz y otros autores han tratado de probar que la productividad marginal de la fuerza laboral no puede ser de cero y que, por lo tanto, la producción total bajaría si se retirara mano de obra. En consecuencia, han rechazado implícitamente la noción de que hay desempleo o subempleo en la agricultura. Recientemente, Schultz trató de demostrar, con datos globales del periodo de influenza en la India (1918-1919), que la productividad marginal del trabajo so-

Índice de desempleo. El índice de desempleo más impresionante es la constante migración de trabajadores agrícolas, de las zonas rurales a las urbanas o de una región agrícola a otra. En el Brasil, por ejemplo, se calculaba que entre 1950 y 1960, 6.3 millones de campesinos emigraron a las zonas urbanas —un movimiento de masas de proporciones sin precedentes, derivado de las adversas condiciones socioeconómicas de la agricultura del Brasil. Estas cifras no incluyen los muchos miles de trabajadores que cada año se trasladan a las zonas de cosechas, durante los periodos de paro en sus regiones.[33] En Guatemala se estimaba que entre 160 000 y 200 000 personas descienden anualmente del altiplano a las regiones costeras para ayudar a la cosecha del café.[34] En Colombia, en 28 grandes predios que se estudiaron, dos tercios de la fuerza laboral estaba compuesta de trabajadores ocasionales y, en el caso de dos grandes empresas que sumaban una superficie de 1 700 hectáreas, había sólo un 45% de trabajadores permanentes.[35] En Argentina, en menor grado, se puede observar el mismo fenómeno.[36] Esto prueba que existe un *deambular permanente, en gran escala, en todo el continente, de trabajadores agrícolas pobres que buscan trabajo* que, sin duda, llega en el continente a varios millones de personas por año.

Junto con esta búsqueda, se observa la frecuente necesidad de mu-

brepasa bastante cero [*Transformación de la Agricultura Tradicional (Transforming Traditional Agriculture)* 1964]. Otro economista sostenía que cuando todos los factores de la producción son móviles y las decisiones humanas son racionales, esto es, motivadas por el factor lucro, los trabajadores sin empleo buscarían trabajo en otra parte y los empleadores aumentarían el empleo, a fin de acrecentar sus ganancias [Jacob Viner, *Revista India de Economía (Indian Journal of Economics)*, julio de 1957]. M. Paglin apoyaba la teoría sobre productividad marginal sobrepasando cero [*American Economic Review*, septiembre de 1965].

Nos lleva a un error equiparar el desempleo o el subempleo con la productividad marginal cero. Ello produce confusión semántica, como S. Barraclough lo ha hecho notar recientemente [*Economic Implications of Rural Urban Migration Trends from the Highland Communities, Latin American Year*, 21-25 de marzo de 1966]: Decir que se podría obtener la misma producción total con menos fuerza laboral es diferente de afirmar que las aplicaciones adicionales de la fuerza laboral no darían como resultado producción total adicional. La segunda situación es difícil de imaginar en la América Latina o en cualquier otra parte. El punto crucial es que la misma producción total podría ser obtenida con menos fuerza laboral, si fueran modificadas las instituciones de tenencia de la tierra y la organización de trabajo en los predios agrícolas. Esta materia simplemente no es tratada por la mayoría de los economistas.

[33] CIDA, *Informe del Brasil* (inglés), pp. 48 y ss., 54 y ss.

[34] CIDA, *Informe de Guatemala*, pp. 101 y ss.

[35] CIDA, *Informe de Colombia*, pp. 146, 157 y ss.

[36] CIDA, *Informe de Argentina*, pp. 48 y ss.

Cuadro 4. Total de tierras agrícolas y de tierras cultivadas por trabajador agrícola en diversas clases de predios, en siete países

(Hectáreas por trabajador)

Multifamiliar	*Subfamiliar*	*Familiar*	*Multifamiliar*	
			Mediano	*Grande*
Argentina				
Total tierra/trabajador	13.1	109.1	275.9	681.1
Tierra cultivada/trabajador	(5.0)	(24.5)	(38.3)	(63.1)
Brasil				
Total tierra/trabajador	0.8	4.2	15.1	51.6
Tierra cultivada/trabajador	(0.7)	(2.5)	(5.5)	(11.3)
Chile				
Total tierra/trabajador	0.9	10.7	22.3	88.0
Tierra cultivada/trabajador	(0.5)	(1.7)	(3.8)	(6.8)
Colombia				
Total tierra/trabajador	0.9	7.6	33.7	121.1
Tierra cultivada/trabajador	(0.6)	(2.8)	(5.4)	(7.6)
Ecuador				
Total tierra/trabajador	2.1	13.9	13.9	19.6
Tierra cultivada/trabajador	(1.6)	(6.3)	(4.8)	(3.1)
Guatemala				
Total tierra/trabajador	1.2	6.0	15.7	36.7
Tierra cultivada/trabajador	(1.0)	(2.9)	(5.7)	(8.9)
Perú				
Total tierra/trabajador	3.2 [a]	7.0	17.5	35.3
Tierra cultivada/trabajador	(1.1)	(3.1)	(5.1)	(2.4)

[a] Esta cifra es aproximada. Ha sido obtenida dividiendo el número de hectáreas de *minifundios* y *comunidades* por el número de trabajadores de *minifundios* (solamente). Véase CIDA, Informe del Perú, cuadro 6-IV, cuadro 1-IV bis del Apéndice y cuadro 7-IV.

chos trabajadores agrícolas de tener más de un trabajo a la vez porque normalmente un solo empleo es insuficiente para mantenerlos totalmente ocupados. Sin embargo, aun la suma total de los trabajos rara vez les proporciona una jornada enteramente productiva y los ingresos obtenidos de todos los diversos empleos aún dejan al trabajador en un

nivel de subsistencia.[37] Por ejemplo, en el Ecuador el trabajador que recibe sus ingresos sólo de salarios es, de acuerdo con un observador, "más bien, una abstracción". En el estudio de una comunidad se encontró que muchas personas tienen tres, e incluso cuatro actividades diferentes "para el caso de que alguna disminuya". Son ellos pequeños productores, tejedores, peones, ladrilleros o cargadores. De acuerdo con un estudio realizado por la Junta Nacional de Planificación en 9 pequeñas comunidades, casi todos los miembros de la fuerza laboral activa tienen no menos de 3 diferentes actividades para subsistir.[38] Sin embargo, no es necesario insistir en que muchos trabajadores no encuentran suficientes actividades para llenar las horas de trabajo de que disponen.

La baja productividad de los trabajadores de predios pequeños, en comparación con los de las grandes propiedades, es otro índice de empleo insuficiente; es el resultado de la sobreaplicación de mano de obra a terrenos de tamaño inadecuado. El grado de aglomeración de campesinos en unidades de superficie insuficiente está confirmado cuando se compara la tierra de que disponen los trabajadores en las diversas categorías de predios. En el Brasil, por ejemplo, un trabajador de minifundio es sustentado por alrededor de 63 veces menos tierra que un trabajador de latifundio (cuadro 4).[39] Por supuesto, esta comparación no toma en consideración las diferentes calidades de tierras o el hecho de que disponga de terrenos no utilizados en cultivos. Si las comparaciones se reducen a tierra cultivada, un trabajador de minifundio del Brasil aún muestra tener alrededor de 16 veces menos tierra que el trabajador de latifundio. Los pastos naturales usados para la producción de ganado, que constituyen el grueso de las tierras no cultivadas en las grandes propiedades, virtualmente no utilizan trabajo y mostrarían una muy alta proporción tierra/trabajador, si fuera posible hacer cálculos separados para estas empresas. Por lo tanto, un índice general de la intensidad laboral estaría entre los dos promedios dados para cada clase de unidad agrícola, según su superficie. El exceso de mano de obra en los predios pequeños puede calcularse en forma aproximada usando la proporción tierra/trabajador en los predios familiares, en comparación con la que prevalece en los predios más pequeños, en la presun-

[37] La polivalencia de empleos entre los campesinos es, más adelante, analizada en forma más completa en su significado sociológico y económico.

[38] CIDA, *Informe del Ecuador,* pp. 145 y ss., 168.

[39] En el Brasil en pequeños lotes de hasta 5 hectáreas (10 hectáreas en las zonas de nueva colonización ubicadas en las afueras), clasificados como minifundios, el número promedio de trabajadores era de 3.1, aunque se suponía que muchos predios no podían sostener a dos trabajadores a jornada completa en las condiciones existentes. CIDA, *Informe del Brasil,* p. 88.

Cuadro 5. Medidas aproximadas de las necesidades de trabajo en predios subfamiliares, siete países

(En miles)

País	*Número real de trabajadores*	*Número calculado [a] de trabajadores*	*Diferencia*
Argentina	446.8	53.8	393.0
Brasil	1 439.2	290.0	1 149.2
Chile	75.2	7.3	67.9
Colombia	1 545.6	178.4	1 367.2
Ecuador	473.8	71.9	401.9
Guatemala	426.6	88.8	337.8
Perú	862.7	389.7	473.0
Total	*5 259.9*	*1 079.9*	*4 190.0*

a Calculado sobre la base del número de hectáreas por trabajador en predios familiares.

ción de que en las propiedades familiares los trabajadores son ocupados durante un tiempo más cercano a la jornada completa durante todo el año *con las actuales técnicas de cultivo.* El cuadro 5 muestra que, usando este criterio, de los 5.3 millones de trabajadores que viven en minifundios (excluyendo a los miembros inactivos de sus familias) 4.2 millones formaban el "excedente" en los siete países. (Algunos de estos trabajadores pueden ser empleados parte del tiempo en las grandes propiedades.) La estadística no incluye a los trabajadores subempleados o desempleados que no residen en pequeños predios sino en zonas urbanas.

Un cálculo más preciso del desempleo en la agricultura se obtuvo en el caso de Chile. Allí, en promedio, se estimó que un tercio o más de la mano de obra existente no estaba empleada, en el sentido de que la misma producción total podía haberse obtenido con las técnicas y el capital existentes, pero con menos mano de obra, *si cambiara ligeramente la organización del trabajo.* Específicamente, en 1955, de alrededor de 536 200 trabajadores activos en la agricultura chilena, se consideraba que el número necesario para obtener la misma producción total excedía de 173 100 personas. Es interesante anotar que había exceso de trabajadores en todas las clases de predios (cuadro 6). Los trabajadores de minifundios, en promedio, trabajaban sólo cinco meses en el año; los trabajadores de predios familiares, siete; los de propiedades multifamiliares de superficie mediana, ocho, y los de latifundios, nueve.[40] Si se aplica el mismo cálculo a los otros seis países estudiados

[40] CIDA, *Informe de Chile,* pp. 151 y ss. y cuadro XI-8. De acuerdo con el

Cuadro 6. Cálculo del número de trabajadores en exceso en la agricultura chilena, 1955 (en miles)

	CLASE DE PREDIO				
Materia	*Subfamiliar*	*Familiar*	*Multi-familiar mediano*	*Multi-familiar grande*	*Total*
Población agrícola activa existente	75.2	105.4	103.8	251.9	536.3
Población agrícola activa necesaria [a]	31.4	61.8	76.0	194.0	363.2
Trabajadores en excedente	43.8	43.6	37.8	57.9	173.1

a La base de este cálculo son los requisitos de mano de obra para los productos específicos cultivados en las diversas clases de predios en 1955. Por esta razón, el cálculo de las necesidades de trabajo agrícola subfamiliar difiere del cálculo contenido en el cuadro 5.

por el CIDA, el producto agrícola total de los siete países podría ser obtenido por alrededor de 15.8 millones de trabajadores, o sea 7.4 millones menos que el número que se ocupa en la actualidad (véase cuadro 1).

No es superfluo hacer notar que los cálculos del excedente de mano de obra no llevan consigo la correspondiente conclusión de que los trabajadores deben emigrar de la agricultura. Como se señala más adelante, hay muchas oportunidades de empleo no utilizadas en los predios existentes (especialmente en las grandes propiedades) y las reformas en la tenencia de la tierra tienen, precisamente, la función de proporcionar trabajo a una gran parte de los trabajadores que actualmente se encuentran sin empleo.

CIDA, *Informe del Ecuador*, pp. 215 y ss. el promedio de días durante los cuales un trabajador adulto (hombre o mujer) podría, potencialmente, trabajar en tres huasipungos de la sierra, se estimó en 212, 245 y 221 días por año, respectivamente, aunque no fue posible verificar en forma exacta cuánto trabajo se realizaba realmente en los terrenos. El trabajo que se efectuaba allí se complementaba con labores en los grandes predios, que parecían ser un *item* menor, pero que pueden haber sido cruciales para el ingreso total. El informe del CIDA llegaba a la conclusión de que se presume que la capacidad laboral de este sector (los huasipungueros y otras personas que viven en ellos) es superior al esfuerzo laboral real. De aquí que deben buscar trabajo adicional en las grandes propiedades. Ya que a menudo no hay allí trabajo adicional, se ven obligados a trabajar en los terrenos, *aunque su participación allí no es esencial.* En otras palabras, el trabajo en esos terrenos es, en parte, fingido.

Mecánica del mantenimiento del desempleo. Es razonable suponer que, a pesar de la constante migración de familias rurales hacia las zonas urbanas, el desempleo va en aumento en lugar de disminuir y que los factores que en el pasado han contribuido a producirlo contribuyen también a intensificarlo a través del tiempo. En las principales regiones agrícolas las nuevas oportunidades de empleo crecen en proporción más lenta —si es que crecen— que el número neto de trabajadores, debido principalmente a que *a)* prácticamente no hay tierras particulares disponibles para la compra en las que se pudieran establecer y sólo se habilitan pequeñas superficies de tierra mediante proyectos de colonización o reforma agraria; y *b)* la intensificación del uso de la tierra en las grandes empresas, donde está la mayoría de las nuevas oportunidades potenciales, sólo aumenta en forma lenta y a menudo es contrarrestada por la expansión en el uso extensivo de la tierra (por ejemplo, nuevas empresas ganaderas) o la introducción de maquinarias destinadas a ahorrar mano de obra, que son factores que causan desempleo.

El acceso a más tierra está prácticamente cerrado para los campesinos en las regiones agrícolas más antiguas establecidas en la América Latina. Aunque hay casos aislados en que un terrateniente puede ofrecer su predio a los trabajadores,[41] en su gran mayoría las propiedades agrícolas, si están a la venta, son accesibles sólo a los compradores con grandes recursos de capital o crédito, que los campesinos no poseen. Ocasionalmente se venden pequeñas propiedades, pero esto no expande el empleo rural. Las únicas tierras disponibles para las familias campesinas están en las zonas no exploradas. Pero en muchos casos las oportunidades ofrecidas allí no son alternativas reales a la operación de predios pequeños o al buen empleo en las comunidades desarrolladas, por razones de salud y otros riesgos que envuelven y por las dudosas ventajas económicas que esta clase de explotaciones rinde a los colonizadores. De aquí que el más factible "aceso a la tierra" consista en subdividir los terrenos pequeños. Esto parece haber ocurrido, por ejemplo, en el Brasil, en escala impresionante, entre 1950 y 1960. De acuerdo con las estadísticas del Censo Agrícola de 1960, hubo un aumento de 789 000 pequeños predios de hasta 10 hectáreas, de los cuales 575 000 tenían hasta 5 hectáreas de superficie. De las 789 000 unidades, casi 400 000 se encontraban en las bien establecidas regiones del este y sur del Brasil (por ejemplo, 81 000 sólo en São Paulo). Sin embargo, la superficie promedio de los pequeños lotes disminuyó durante ese periodo. De ahí que la importancia de los minifundios haya aumentado en forma pronunciada. No obstante, la proporción de tie-

[41] Para algunos ejemplos, véase CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 107 y ss.

Cuadro 7. Tierras agrícolas, tierra cultivada y número de trabajadores por clase de predio, siete países

(alrededor de 1960)

Clase de predio	*Toda la tierra agrícola* (millones de hectáreas)	*Tierra cultivada* [a] (millones de hectáreas)	*Número de trabajadores agrícolas familiares y contratados*
Subfamiliar	11.4	6.3	5.3
Familiar	102.1	29.4	5.3
Multifamiliar mediano	118.1	39.5	6.0
Multifamiliar grande	257.9	40.7	3.7
Total	*489.5*	*115.9*	*20.7*

a Tierra arable, empastadas artificiales o mejoradas y tierras en descanso.

rras que controlan es aún insignificante, lo que quiere decir que la densidad de la población rural de estos pequeños predios probablemente va en aumento y, con ello, el nivel de subempleo.[42]

En una agricultura donde el trabajo humano proporciona casi toda la energía, la intensidad del uso de la tierra está directamente relacionada con el empleo. En la América Latina dicha intensidad decrece acentuadamente con el tamaño de la operación.[43] En consecuencia, la contribución que las grandes propiedades hacen al empleo global es desproporcionadamente pequeña en relación con los recursos de tierra que controlan. Esto puede observarse en el cuadro 7. Los grandes predios, donde la proporción de tierra cultivada es más pequeña (16%), ocupan sólo el 18% de la fuerza laboral total, aunque controlaban alrededor del 53% de las tierras. Esto no sólo muestra la relación agudamente distorsionada entre los recursos de la tierra y los recursos humanos, sino que también demuestra la fuerte contribución que los predios pequeños hacen al empleo global (aun tomando en cuenta el subempleo y el desempleo).

[42] Véanse algunos ejemplos en CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 90 y ss. Véase también más adelante, pp. 180 y ss.

[43] Véase el capítulo XVI para detalles sobre uso de la tierra y prácticas de cultivo.

En este contexto, es notorio que los métodos de cultivo tradicionales, esto es primitivos, incluso la falta de inversiones en mejoras que aumentaran el rendimiento, combinada con la rotación de terrenos (más que de cultivos) han dado por resultado, en muchas haciendas, el rápido deterioro de los suelos en las regiones agrícolas con mayor antigüedad. A su vez, esto ha alentado a muchos propietarios de latifundios a variar el giro a operaciones ganaderas extensivas que pueden ser mantenidas con poco trabajo,[44] a dejar las tierras sin cultivar o a emigrar hacia nuevas regiones agrícolas. Lo último ha dado por resultado la "migración" en gran escala de la agricultura misma.

Un ejemplo destacado lo constituye la famosa región productora de cacao de Bahia (Brasil), donde las plantaciones mal administradas han cedido el paso a predios ganaderos y las plantaciones se trasladan, cada vez más, a regiones menos aptas para la producción de cacao.[45] En esta forma, *las prácticas agrícolas tradicionales llevan en sí el germen de una disminución del empleo rural,* porque el agotamiento de los suelos afecta el número de trabajadores contratados y las rentas de la tierra en que participan los medieros y los pequeños arrendatarios. En las regiones en que son frecuentes los conflictos entre los empleadores y los trabajadores, unos pocos terratenientes también han declarado abiertamente que varían de giro hacia la ganadería a fin de "resolver sus problemas laborales". Aunque ello puede ser, en algunos casos, un mero pretexto para esconder la razón más común —esto es el agotamiento de la tierra— esta política sólo consigue aumentar el desempleo global en el país considerado como un todo.

Los cambios de cultivo intensivo al uso extensivo de la tierra contrapesan, y quizás más que contrapesan, la intensificación de la agricultura en otras regiones, tales como las plantaciones de algodón, arroz o azúcar en los nuevos proyectos de regadío, de modo que, como resultado, las cambiantes tendencias en el uso de la tierra en la América Latina tienen poco efecto positivo sobre el empleo rural global, si es que tienen alguno.

No existe un incentivo económico significativo para que muchos grandes terratenientes mejoren el uso tradicional de la tierra y los métodos de administración del latifundio porque, como veíamos antes, las rentas de las inversiones pueden ser mantenidas por ellos con las prácticas que hoy prevalecen. En efecto, hay contra-incentivos reales para su mejoramiento, porque los propietarios se dan cuenta que modernizar la administración del predio significa la modernización de sus relaciones con los trabajadores agrícolas. Por ejemplo, tendrían que reconocer

[44] Las operaciones ganaderas pueden ser emprendidas con poca inversión de capital y aun dejan ganancias relativamente altas.

[45] *Ibid.*, p. 496.

la existencia o el poder de negociación de los sindicatos de trabajadores agrícolas o de las ligas campesinas. O tendrían que aceptar el cumplimiento estricto de la legislación del trabajo, incluso en materia de remuneraciones. Por el momento, pocos propietarios están dispuestos a hacerlo.

En resumen, las instituciones de tenencia que efectivamente restringen el acceso de los trabajadores a la tierra y que promueven la utilización de prácticas deficientes en el uso de la tierra, también ayudan a mantener una cantidad de mano de obra suficiente para garantizar la existencia de trabajadores mal asalariados y obedientes. De esta manera, el uso de la tierra, la administración del predio y las condiciones de trabajo están íntimamente relacionadas entre sí.

Finalmente, debe anotarse que el desempleo global de la mano de obra rural no es incompatible con un *sobrempleo* permanente u ocasional de trabajadores contratados. Una vez que un trabajador ha sido contratado, es posible que deba estar a disposición del patrón desde el alba hasta el atardecer. En casos extremos —por ejemplo los pastores andinos, que sólo ganan una ración— es posible que deban estar de turno 24 horas al día, sin obtener compensación por el sobretiempo. En otros casos, el sobrempleo puede ser temporal y coincide con las temporadas de siembra o de cosecha. En estas ocasiones, no es raro que los trabajadores laboren de 10 a 14 horas diarias, sin pago adicional, aun en los casos en que la legislación dispone que se paguen horas extraordinarias por el trabajo que exceda de 8 horas diarias.[46] Estar a disposición del patrón en todo momento significa un extenuante esfuerzo para los trabajadores a quienes se asigna terrenos, porque las demandas del empleador siempre tienen preferencia y a menudo están en conflicto con la necesidad de cuidar de sus lotes (huertos). Como resultado, éstos son frecuentemente desatendidos. Entonces muchos empleadores critican a los trabajadores por supuesta pereza o falta de interés.

El potencial de empleo en la agricultura latinoamericana. Se ha argumentado que para mejorar el nivel de vida de la población rural es necesario trasladar el exceso de campesinos a trabajos urbanos industriales y apresurar la colonización de nuevas zonas inexplotadas. Esta teoría tiene mérito si se parte de la presunción de que actualmente el empleo rural no puede ser expandido en la zona de cultivos existente.[47] Salvo en regiones como la que bor-

[46] Para un ejemplo, véase CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 406 y ss.

[47] Las posibilidades inmediatas de absorber la mano de obra rural en industrias urbanas son limitadas, debido al desempleo urbano y al lento aumento que se prevé en el empleo industrial, aun con un programa masivo de industrialización.

dea el Lago Puno, en Perú, región de minifundios con una población excesivamente densa,[48] en su mayor parte la tierra que actualmente controlan los predios agrícolas multifamiliares parece capaz de absorber muchos más trabajadores agrícolas si se le utilizara en forma más intensiva (aun a los existentes niveles de tecnología) y bajo mejores condiciones de tenencia de la tierra. Un examen de las posibilidades de proporcionar empleo adicional a los campesinos en los predios existentes lleva a la conclusión de que no hay necesidad inmediata de un traslado masivo de familias campesinas a regiones no colonizadas o a las ciudades.

La brecha entre el empleo agrícola existente y el potencial sólo puede ser evaluada en forma aproximada, utilizando simples presunciones y cálculos.[49] En los siete países examinados por el CIDA, parecería que alrededor de otros 50 millones de trabajadores podrían encontrar empleo rural *en los predios multifamiliares existentes* (cuadro 8).[50] La mayor expansión podría llevarse a cabo en el Brasil. Puede observarse que en los siete países combinados las nuevas oportunidades potenciales de empleo exceden considerablemente el cálculo del subempleo, sea sólo en los minifundios (véase cuadro 5), sea en todas las propiedades; si se calcula que alrededor de un tercio de la fuerza laboral rural activa está sin empleo, como se analizaba antes. Las estadísticas del cuadro 11 no son, por supuesto, cálculos de las oportunidades de trabajo disponibles, sino sólo un índice aproximado de las posibilidades de expandir el empleo en la agricultura.

La persistente pauta de desempleo rural en la América Latina —es decir de un "ejército agrícola de reserva"— indica que, bajo las condiciones que prevalecen, la "expansión" de la agricultura —por medio

[48] Otro ejemplo, se describe en CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 377 y ss. El CIDA calculaba en 1966 que en la sierra peruana hay suficiente tierra disponible para realizar allí una reforma agraria masiva y en consecuencia para un aumento sustancial del empleo rural. Si se toma en cuenta el hecho de que la tierra de propiedades multifamiliares es considerablemente mayor de lo que actualmente se indica en el censo, la colonización en gran escala de regiones no exploradas no necesita ser considerada seriamente durante un par de decenios.

[49] Los cálculos más exactos deberían basarse en un mejor conocimiento de los recursos físicos de la agricultura. Sin embargo, las presiones sociales y políticas que existen, originadas en las actuales condiciones de tenencia de la tierra, difícilmente podrían esperar a ser solucionadas hasta que se disponga de tal conocimiento en forma completa.

[50] El cálculo ha sido hecho sobre la base de la relación tierra/hombre que prevalece en los predios familiares de los respectivos países, en la presunción de que la tierra de los predios multifamiliares es capaz de sustentar trabajadores agrícolas en la misma proporción que los predios familiares. Por supuesto que se podrían crear oportunidades de empleo adicionales bajo diversas formas de tenencia de la tierra.

Cuadro 8. Medidas de absorción de trabajo presente y potencial en predios multifamiliares grandes y medianos en siete países

País y clase de predio	NÚMERO DE TRABAJADORES (en miles) *Real*	*Calculado*	*Diferencia*
Argentina			
Multifamiliar mediano	212	240	27
Multifamiliar grande	94	587	493
Brasil			
Multifamiliar mediano	5 222	18 792	13 571
Multifamiliar grande	2 679	32 907	30 227
Chile			
Multifamiliar mediano	142	294	153
Multifamiliar grande	256	2 104	1 849
Colombia			
Multifamiliar mediano	189	838	649
Multifamiliar grande	112	1 781	1 669
Ecuador			
Multifamiliar mediano	83	83	1 [a]
Multifamiliar grande	138	195	57
Guatemala			
Multifamiliar mediano	75	195	120
Multifamiliar grande	41	253	212
Perú			
Multifamiliar mediano	58	113	55
Multifamiliar grande	397	1 572	1 175
Los siete países			
Multifamiliar mediano	5 981	20 556	14 575
Multifamiliar grande	3 717	39 400	35 683
Total	*9 698*	*59 956*	*50 258*

[a] Alrededor de 565 en total.
Nota: Los cálculos contenidos en este cuadro no son indicativos de oportunidades de trabajo realmente disponibles. Véase el texto.

de la modesta intensificación de los usos de la tierra y la incorporación de nuevos terrenos— traducida en un aumento del empleo rural, en el mejor de los casos tiene lugar a una misma intensidad (más probable-

mente a intensidad menor) que el crecimiento de la población rural activa. En otras palabras, la creación de nuevos empleos agrícolas es por el momento inadecuada para aliviar el desempleo. Lo que es más, posiblemente las grandes propiedades contribuyan proporcionalmente menos a los nuevos empleos que las unidades más pequeñas. Por ejemplo, en el Brasil la fuerza laboral rural activa aumentó durante el decenio 1950-1960 en 4.5 millones de trabajadores, o sea en alrededor de un 41%.[51] La tierra agrícola aumentó en 33.2 millones de hectáreas a un total de 265 millones de hectáreas, o sea un 14%. Sin embargo, más de la mitad de este aumento en la extensión de tierras corresponde a los latifundios. Por otra parte, el total de tierra cultivable aumentó en 10.5 millones de hectáreas (o sea en un 55%), pero los minifundios y los predios familiares juntos contribuyeron en cerca del doble (4.6 millones de hectáreas) de las tierras cultivables agregadas por los latifundios (2.5 millones de hectáreas), aunque los primeros controlaban un 9% y los segundos mucho más de la mitad de toda la tierra cultivable. En 1960 los latifundios no dedicaban a cultivos más tierras que los predios familiares.[52] Esto es indicativo del hecho de que el peso de proporcionar "empleo" adicional recae sobre las unidades pequeñas.[53] Si se considera que el número de predios pequeños de hasta 20 hectáreas aumentó en alrededor de 990 000 —o que representa el 77% de todos los nuevos predios— y que su superficie promedio disminuyó durante el decenio, se obtiene una visión rápida de la aglomeración de campesinos, que aumenta en forma sostenida en relativamente menos y menos espacio, y de la creciente falta de equilibrio entre la población y la tierra.[54] (Esta tendencia seguramente continúa en la década de 1970. E. F.)

[51] Se han empleado los datos del Censo Agrícola de 1950 y del censo preliminar de 1960. Sin embargo, el CIDA calculaba que el aumento de la población rural activa era sólo de 2.9 millones (23%). Véase CIDA, *Informe del Brasil* pp. 57 y ss.

[52] Los minifundios y los predios familiares aumentaron sus tierras cultivables en 150 y 77%, respectivamente; los latifundios en un 40%. CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 341 y ss.

[53] Obviamente, el empleo adicional no es por entero empleo total. A este respecto es interesante anotar que los cultivos en las grandes propiedades a menudo se obtienen con menos trabajo intensivo que en los predios pequeños. En consecuencia, una hectárea de tierra cultivable adicional en las grandes propiedades, a menudo significa menos trabajo adicional que en los predios pequeños. Ejemplos de cosechas que no requieren de trabajo intensivo, pero que aun significan una utilización de la tierra relativamente intensiva, son el arroz, los cocos y otras plantaciones que requieren mayormente trabajos de temporada.

[54] El último Censo Agrícola del Brasil, el de 1960, fue publicado cuando se hallaba terminado el borrador del informe CIDA sobre dicho país. Las conclusiones a las cuales llegó el CIDA respecto a la contribución de los latifundios al

La incertidumbre de la tenencia como una estratagema represiva

En el mercado latinoamericano de mano de obra agrícola no especializada, las condiciones de empleo son determinadas unilateralmente por los empleadores. Sólo los trabajadores especializados, tales como los tractoristas, pueden exigir mejores condiciones.

Vaguedad de los contratos y violaciones de la ley. En esencia, cada contrato de trabajo es un arreglo individual entre un empleador con un poder de negociación aplastante y el trabajador agrícola, excepto en los raros casos de negociación colectiva con sindicatos.[55] De aquí que el carácter del terrateniente, su sentido de responsabilidad social, su interés en la operación agrícola y en crear incentivos a fin de que sus hombres trabajen y vivan bien, son los elementos más importantes para establecer las condiciones de trabajo en las empresas agrícolas individuales. Esto explica un cierto margen de variación en las condiciones de trabajo de los predios agrícolas. Sin embargo, las variaciones de uno a otro predio o dentro de una propiedad, respecto a las remuneraciones y otras condiciones de trabajo son, en su gran mayoría, de natu-

empleo rural fueron, sin embargo, ampliamente confirmadas por las estadísticas finales del censo. Las unidades multifamiliares grandes mostraron un *decrecimiento del uso de la mano de obra en un 52%* aun cuando también mostraron un ligero aumento en la extensión de las tierras cultivadas de cerca de 300 000 hectáreas. Las multifamiliares medianas mostraron un aumento de la mano de obra de un 40%, y de su tierra cultivada en un 50%. En consecuencia, los latifundios despidieron a sus trabajadores en gran número, y en conjunto las unidades multifamiliares aparentemente remplazaron parte de su mano de obra por maquinaria ahorradora de trabajo.

En contraste, los minifundios y las unidades familiares en total aumentaron su mano de obra aproximadamente en 2.3 millones, lo cual representa un 77% del aumento total (3.0 millones) y un 50% de aumento en la mano de obra de los minifundios.

Obviamente tanto los minifundios como las unidades familiares aumentaron su tierra cultivada en una proporción mucho mayor que las grandes unidades, por ejemplo en un 156 y un 98%, respectivamente. Por lo tanto, el peso del trabajo campesino recae principalmente en las unidades menores.

[55] Si los trabajadores son contratados por medio de un enganchador, el elemento de individualidad contractual tiende a desaparecer, pues todos los trabajadores son contratados "en masa", en condiciones similares. Sin embargo, esto no aumenta el poder de negociación del trabajador. Por el contrario, el enganchador es sólo una comodidad para el empleador y, en sí mismo, una prueba de la falta de poder de negociación de los trabajadores. Encargado de contratar trabajadores, él es un agente del patrón y ofrece un nivel de remuneraciones que fija el empleador, deducidos los derechos que paga el trabajador y a veces también los gastos de transporte. El uso de un enganchador aumenta la distancia social entre empleadores y trabajadores, diluye las responsabilidades y puede hacer que las obligaciones de los empleadores sean, en la práctica, aún más difíciles de exigir. Véase, por ejemplo, CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 287 y ss., 293 y ss.

raleza muy poco importante.[56] La razón es que los terratenientes deben actuar dentro de un marco impuesto por la tradición, que no pueden traspasar sin incurrir en la hostilidad de los demás empleadores y a cuya formación, por supuesto, han contribuido.[57] Debido a su falta de poder de negociación, los trabajadores aceptan siempre los términos ofrecidos, ya que bajo las condiciones prevalecientes su única alternativa es aceptar un trabajo en términos prácticamente similares o quedarse sin ninguno. De aquí que las diferencias en las condiciones de trabajo reflejen variaciones de la pobreza y no diferencias entre pobreza y bienestar.

Desde un comienzo los contratos de trabajo se confeccionan de manera que hagan muy incierta la tenencia del obrero, esto es, la probable duración del empleo. Pero esta incertidumbre se deriva no sólo de la naturaleza del acuerdo, sino también —y aún en mayor grado— del inferior poder de negociación de los trabajadores. En las sociedades con una alta movilidad laboral y una activa demanda de servicios laborales, los contratos de trabajo flexibles son ventajosos tanto para los trabajadores como para los empleadores, pues los primeros pueden cambiar a otros trabajos que les prometan mejores ingresos y los segundos pueden contratar mejores servicios. En un mercado de trabajo que pertenece a los empleadores la incertidumbre en la estabilidad favorece sólo a éstos; pues los trabajadores, frente a la posibilidad de ser despedidos en cualquier momento, se ven obligados a aceptar incluso un maltrato excesivo o a enfrentar un desempleo forzoso.

Los trabajadores agrícolas son contratados informalmente, mediante acuerdos verbales. Sólo por excepción se pueden encontrar contratos escritos en América Latina. Dada la falta de educación y de recursos de los trabajadores, los acuerdos escritos son de tal naturaleza que tienden más bien a proteger al empleador. Normalmente tales acuerdos se redactan en un solo ejemplar, que queda en poder del empleador, a fin de que el trabajador no pueda remitirse a sus "detalles menores" ni presentarlo como prueba a las autoridades legales.[58] Sea el contrato verbal o escrito, las condiciones precisas del acuerdo, incluyendo aun aspectos importantes, no siempre son estipuladas en el momento en que

[56] Las diferencias de remuneraciones y otras condiciones de empleo dentro de predios individuales son, probablemente, de igual monto o calidad que las que existen entre una y otra propiedad. Por ejemplo, véase CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 261 y ss.

[57] Un terrateniente que ofrece a sus trabajadores condiciones sustancialmente más favorables que las acostumbradas sería considerado como subversivo respecto a las pautas sociales establecidas. Quien trata a sus trabajadores por debajo de las condiciones promedio, corre poco peligro de incurrir en sanciones legales o morales.

[58] Véase CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 197 y ss., 220.

el trabajador ingresa al establecimiento, sino que son determinadas en el curso del periodo de trabajo o al término de éste. Dado el abrumador poder de negociación del patrón, los *contratos en blanco* o indeterminados permiten la subsiguiente imposición de condiciones más desfavorables para el trabajador que las que se esperaba. Esto contribuye decididamente a la incertidumbre y al suspenso en que viven los trabajadores agrícolas. La falta de precisión no significa mayor libertad de acción para los trabajadores sino que, por el contrario, facilita las decisiones y castigos arbitrarios y la evasión de la ley por parte de los empleadores.

Dentro de este contexto, debe anotarse que los contratos mediante los cuales prestan servicios los trabajadores agrícolas están normalmente bien tratados en los códigos civiles o en la legislación laboral especial de los países. Puede que en no todos los casos las disposiciones legales se adapten precisamente a la realidad de la vida rural [59] y que la ley sea incompleta. Pero esto es mucho menos significativo que las constantes y conscientes evasiones o violaciones de la ley por los empleadores agrícolas, tales como la extendida práctica de no cancelar los cultivos a los trabajadores con terrenos cuando el empleador los despide antes de la cosecha; o de negar, a quienes tienen terrenos, incluso a los arrendatarios, el derecho a decidir qué productos cultivarán; o el no pago de los salarios mínimos establecidos por la ley. Estas violaciones han sido y continúan siendo fuente de serios conflictos. A falta de sindicatos, las violaciones de la ley son posibles debido a que no hay suficientes tribunales que las hagan cumplir; porque las autoridades se inclinan indebidamente en favor de los grandes terratenientes, a quienes habitualmente deben su propia designación; porque los trabajadores no tienen dinero para contratar los servicios de abogados que los representen ante los tribunales, y porque muchos abogados no quieren tomar casos de conflictos entre trabajadores y terratenientes. El hecho de que los beneficios de las leyes estén sólo en raras ocasiones a disposición de los trabajadores tiene por resultado que la relación patrón-obrero sea gobernada por el poder y no por la ley. Intrínsecamente, dicha relación es de incertidumbre para la parte más débil.

Los contratos pueden dejar sin estipular el monto de la remuneración, la repartición de la cosecha o la duración del empleo. Obviamente esta última omisión tiene íntima relación con la tenencia de los trabajadores.[60] Es más, incluso hay casos en que puede quedar indeterminado el terreno objeto del acuerdo de arrendamiento. Por medio

[59] En algunos casos, la legislación se ajusta mejor a las condiciones urbanas que a las rurales.

[60] Véase más adelante la sección sobre incertidumbre en los ingresos, para detalles sobre otras condiciones contractuales específicas.

de esta vaguedad el terrateniente desea evitar que sus arrendatarios alberguen algún pensamiento de que pueden tener algún derecho sobre la tierra, aunque la ley contempla la adquisición de derechos posesorios y otros por parte de los arrendatarios. Mantiene a los trabajadores en posición de inestabilidad, efecto similar al que produce la política patronal de trasladar de una parte a otra a quienes tienen terrenos de cultivo. En esta forma los terratenientes hacen saber a sus trabajadores que desean arraigarlos temporalmente a la empresa agrícola, pero no a la tierra. Por ejemplo, en el Brasil el conocido historiador Clovis Caldeira, en un estudio de los contratos escritos en el estado de São Paulo, encontró que no se mencionaba la superficie del terreno y concluía que:

> La omisión de la mención de la superficie de la porción de terreno cedida al mediero, y aun la circunstancia de no ser más específico en algunos casos, permiten obtener sólo una visión parcial de este aspecto del arreglo. El hecho de que la "renta de arrendamiento" pagada al terrateniente no tenga relación con el terreno explica la falta de precisión de muchos contratos. En tales casos, es habitual declarar sólo que el terrateniente cede "un sitio" o un pedazo de tierra.[61]

Esta omisión se relaciona también directamente con la seguridad del arrendatario en la tenencia y, en consecuencia, con la duración de su empleo. Ésta es una de las varias razones por las cuales los medieros y pequeños arrendatarios son, para todos los efectos prácticos, sólo trabajadores dependientes, cuyas remuneraciones se pagan (en especie) en la época de la cosecha.

No es fácil encontrar rasgos generales indicativos del tamaño del periodo que cubre un contrato de trabajo. La forma de pago podría tomarse como índice aproximado. Por ejemplo, el salario diario podría servir de indicación de que el contrato es renovable día a día. Sin embargo, la mayoría de los acuerdos son más complejos. En efecto, uno de los rasgos característicos del trabajo es que muchos trabajadores no prestan servicios según un solo contrato, ni siquiera a un solo empleador, sino según una variedad de arreglos con diferentes normas respecto a remuneraciones y otros elementos y a las tareas que serán realizadas por ellos. El sociólogo brasileño Barbosa se ha referido a este aspecto del empleo latinoamericano, que denomina polivalencia, y lo ha caracterizado como prueba de la incertidumbre en la tenencia y como un medio de estimularla.

Polivalencia de empleos. Puede ser útil hacer un comentario marginal sobre esta naturaleza polivalente del empleo —un fenómeno no reflejado en las estadísticas, aunque es común en la agricultura lati-

[61] CIDA, *op. cit.*, pp. 197 y ss.

noamericana. La polivalencia, uno de los mecanismos más efectivos para retener a los campesinos, se produce en parte a iniciativa de los trabajadores, quienes, frente a la imposibilidad de ganarse la vida en forma adecuada con un solo contrato y encontrándose subempleados, se ven obligados (como veíamos antes) a buscar otros tipos de trabajo. Vista de esta manera, la polivalencia es un subproducto del exceso de mano de obra disponible. Por otra parte, la polivalencia puede también tener algunos efectos económicos sobre los empleadores, cuando cambian a los trabajadores de un contrato a otro a fin de reducir los costos de mano de obra, buscando la combinación de contratos que dé por resultado una planilla de pagos mínima. Obviamente, en estos aspectos, el traslado de trabajadores de una clase de empleo a otra no significa para ellos, ni como individuos ni como grupo, un aumento en las oportunidades de trabajo o una mayor cantidad de empleo. Pero en conjunto, las consecuencias más importantes para los empleadores parecen encontrarse en el fenómeno sociológico de la dispersión de los esfuerzos de los trabajadores, que los deja en suspenso e incertidumbre, ya que ningún contrato lleva consigo seguridad alguna en la tenencia. Los terratenientes se benefician con esta inseguridad y fomentan la polivalencia a través de sus prácticas de empleo. Ello evita que los hombres acudan a la acción colectiva para proteger sus propios intereses; significa que los campesinos no están nunca seguros de si desean mejorar su situación (digamos) respecto a la porción de cosecha a que tiene derecho, al salario diario, a la vivienda o a cualquier otra condición de trabajo que necesite mejorarse. En consecuencia, la polivalencia aumenta la inquietud y la tensión social en las comunidades rurales, ya que los trabajadores tratan de entrar en diversos mercados de trabajo y de competir unos con otros por las escasas oportunidades de empleo.

Como ilustración: Un caso se produce cuando un pequeño propietario, arrendatario o mediero busca trabajo adicional como trabajador al día o de temporada, dejando en ocasiones a su familia al cuidado de su terreno. O puede buscar empleo como administrador o mediero en otro predio. A veces puede desempeñar tres o cuatro funciones. En otros casos, los medieros, huasipungueros, inquilinos y trabajadores similares están obligados a trabajar ciertos días, a cambio de salarios, en las cosechas de sus terratenientes, o a trabajar gratuitamente uno o más días "en homenaje" al terrateniente, en el predio o en algunas tareas domésticas. O un mediero puede trabajar un terreno a medias y otro por terceras o cuartas partes. O un trabajador residente, que recibe remuneración diaria, puede trabajar por pieza parte del tiempo.[62] Hay casos

[62] Para detalles sobre la polivalencia en el Brasil, véase CIDA. *Informe del Brasil*, pp. 178 y ss.

—como los de los "trabajadores abonados" del noreste del Brasil— donde los trabajadores con pequeños terrenos obtienen cierta cantidad de salario por (digamos) tres días a la semana; otra, más baja, por dos días a la semana, o donde trabajan gratis parte del tiempo.[63]

En la sierra del Ecuador, en una típica familia de huasipungueros, en un predio de 2 500 hectáreas, los hombres adultos de la familia trabajaban un total de 200 días en la hacienda del terrateniente, 79 días en otras haciendas y 63 días en su propio terreno. Además, las mujeres adultas y los niños de edad escolar trabajaban un total de 171 días en el huasipungo. Esto daba un total de 513 días de trabajo para 7 adultos y 2 niños en edad escolar, de los cuales sólo un 46% era dedicado a su propio terreno. Así, la pauta de "empleo" de los trabajadores agrícolas presenta un cuadro complejo.[64]

En resumen, la polivalencia es una clara característica de gran parte del trabajo agrícola pobre de la América Latina, con una tenencia insegura de la tierra y muy bajos niveles de vida, y en verdad ha contribuido a ambos. Es muy común en los predios que producen cosechas y menos común en las empresas ganaderas o en las que poseen un avanzado estado de división del trabajo. Donde existe hace casi imposible la acción colectiva de los trabajadores. El sociólogo brasileño Barbosa concluía que "la parcelación de la oferta de mano de obra beneficia a los empleadores y con ello reduce casi a nada el poder de negociación de los trabajadores".[65]

Continuación de los contratos indeterminados. En la práctica, los trabajadores agrícolas dependen por completo de la decisión unilateral del empleador respecto al periodo de tiempo durante el cual trabajarán para él, puesto que los contratos de trabajo se celebran de manera informal y, en la mayoría de los casos, no se especifica la duración del empleo. Normalmente, a falta de un acuerdo específico, la ley o la costumbre determinan la duración de un contrato, pero los trabajadores no pueden confiar en ello. Aunque se acostumbra que el despido de un trabajador al día, no residente en el predio, se haga al final de la jornada y el de un arrendatario al término de la cosecha, no hay nada que impida al empleador despedir a un trabajador "al instante" por una falta o sólo por puro capricho. De hecho, aun si el empleado es contratado por un periodo determinado, el empleador puede — y a menudo lo hace— romper el acuerdo, ya que el primero no tiene recurso alguno. En consecuencia, la posibilidad de despido se cierne constan-

[63] *Ibid.*, pp. 443 y ss.

[64] CIDA, *Informe del Ecuador*, pp. 251 y ss. Para otros ejemplos véase el *Informe de Colombia*, pp. 157, 146 y ss; el *Informe de Guatemala*, pp. 101 y ss., y el Informe de Argentina (en inglés), pp. 48 y ss.

[65] CIDA, *Informe del Brasil*, p. 189.

temente sobre las cabezas de los trabajadores como espada de Damocles, y el solo conocimiento de esa posibilidad lleva a los trabajadores a ser obedientes y sumisos.

Los propietarios hacen frecuente uso de su derecho a despedir trabajadores y ello se refleja en el alto índice de cambio de personal en muchos predios latinoamericanos. Aumenta en las regiones en donde los trabajadores están conscientes de su condición de dependientes, donde tratan de organizarse en sindicatos o ligas campesinas, o donde ya hay conflictos. Un alto índice de cambio de trabajadores es, como lo saben los empleadores, un arma importante para combatir los sindicatos.

Los trabajadores al día son los más inseguros en su permanencia. Un interesante ejemplo lo proporciona un empleador del estado de São Paulo, quien contrató a un gran número de recolectores de algodón por medio de un enganchador. A su llegada al predio, no se les puso a trabajar, según se dijo, por falta de bolsas para el algodón. Esperaron todo el día y se les dijo que volvieran al día siguiente. Lo mismo ocurrió los dos días subsiguientes, cuando fueron despedidos sin pago.[66] La estabilidad de los arrendatarios y medieros es un poco más segura durante la época de las cosechas. Sus temores se despiertan respecto a la posibilidad de seguir en el trabajo de encontrar otro terreno. En los últimos años sus temores han aumentado, ya que los terratenientes han amenazado con despedir a los trabajadores con terreno y, en muchos casos, los han despedido por diversas razones, dos de las cuales son la reforma agraria y la intranquilidad campesina.[67] Algunas veces las amenazas son vagas y los despidos temporales, pero esto hace que los trabajadores se sientan aún más dependientes de los propietarios. Por ejemplo, en Sapé, en el noreste del Brasil, la mujer de un pequeño arrendatario informó:

> Aquí casi toda la gente tiene huerto. El año pasado (1962) hubo la mayor hambruna, porque los latifundistas no quisieron cederle tierra a nadie. Pero este año las cosas mejoraron...[68]

Cuando las grandes propiedades monopolizan la tierra y los campesinos se aglomeran en terrenos minúsculos, los arrendatarios no sólo

[66] En este caso, los trabajadores demandaron al empleador y obtuvieron el pago de uno de los tres días. Sin embargo, éste es un éxito excepcional que se debió al hecho de que el incidente se produjo en una zona bajo jurisdicción de un tribunal laboral. CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 294 y ss.

[67] En Guatemala, una de las consecuencias de la reforma agraria de 1952 y las subsiguientes represiones fue la tendencia de los terratenientes a no dar tierra a sus trabajadores. CIDA, *Informe de Guatemala*, p. 177. Lo mismo ocurre en Colombia y Perú con la nueva legislación sobre la reforma agraria.

[68] CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 192 y ss.

enfrentan la inseguridad en su convenio individual, sino que los terratenientes retienen la tierra para imponer sus condiciones de empleo. Condiciones como éstas una vez hicieron a un norteño exclamar que:

> ... el día que él [el empleador] me eche, tendré que irme sin hacer preguntas, porque es su tierra, y es su casa ... Mi tierra propia sólo tendrá 2 metros, cuando me muera un día.[69]

En el Perú (antes de 1970), los terratenientes habían despedido a gran número de pequeños arrendatarios y otros trabajadores con tierras en los últimos años. Al principio esta política estaba dirigida principalmente contra los indígenas de la sierra, a fin de poner más tierra bajo el control directo de los propietarios o "resolver los problemas laborales",[70] pero últimamente se ha extendido a todo el país y ahora está también destinada a impedir que los campesinos reclamen sus terrenos, como propiedad a la que tienen derecho de acuerdo con el Título XV de la Ley de Reforma Agraria de 1964. Los despidos de trabajadores en gran escala han sido denunciados por la prensa en muchas ocasiones.[71] Lo mismo ocurre ahora en Colombia.

Este aumento muestra que la situación de la estabilidad de tenencia de los campesinos latinoamericanos empeora en forma general.

Formas de pago salarios y endeudamiento como medios de hacer efectiva la dependencia y denegar los incentivos

El ingreso global de la mano de obra rural es afectado, hasta cierto punto, por las condiciones climatológicas (porque las buenas cosechas pueden exigir una fuerza laboral ligeramente superior), y remotamente, por las tendencias económicas generales, tales como la inflación. Sin embargo, por numerosas razones los trabajadores agrícolas individuales no están en condiciones de beneficiarse —o se benefician sólo en pocos casos— con las mejores cosechas, la prosperidad o las mejoras en la productividad. Como decía un sociólogo acerca de los

[69] *Ibid.*, p. 239.

[70] Véase, por ejemplo, CIDA, *Informe del Perú*, pp. 16 y 114, nota 8. Véase también las páginas 155 y ss., de este trabajo, con respecto al Ecuador.

[71] Véase, por ejemplo, François Bourricaud, "La Reforma Agraria en el Perú", en *Oiga*, Lima, 22 y 29 de enero de 1967. Aunque tales despidos privan a los propietarios de su tradicional fuerza laboral, hay poco peligro de que den por resultado la reducción del total de mano de obra barata y obediente, aun si tiende a acrecentar la migración rural-urbana. Los trabajadores tradicionales pueden ser remplazados por trabajadores asalariados y cuando disminuye el peligro de la reforma agraria —como ha sucedido en el Perú— los terratenientes pueden volver a sus tradicionales métodos de empleo.

trabajadores campesinos del noreste del Brasil, región asolada por sequías: su ingreso es siempre bajo, haya o no haya sequía. Las condiciones de empleo son tales, que el patrón, con su aplastante poder de negociación, puede determinar la suma total de los ingresos que irán a los trabajadores, mantenerlos endeudados y, en consecuencia, dependientes, e impedir que acumulen ahorros.

No es posible describir aquí los numerosos ardides con que se puede privar a los trabajadores de su capacidad de obtener más dinero o de sus mismos derechos. Los pocos ejemplos que se dan más adelante son indicativos de las prácticas de "administración laboral" general en la agricultura latinoamericana.

Existen cuatro principales clases de arreglos, que mantienen bajos los ingresos de los trabajadores:

1) Fijar los salarios (incluso las porciones de productos cultivados por arrendatarios, aparceros o trabajadores con tierras) a un bajo nivel.

2) Modificar las condiciones generales bajo las cuales se contratan los trabajadores, cambiándolos de uno a otro tipo de empleo o a otro menos favorable.

3) Violar o modificar los términos de los contratos individuales de trabajo.

4) Defraudar a los trabajadores.

Los ejemplos que siguen pueden quedar comprendidos dentro de una o más de estas categorías.

Trabajadores con tierra. Los trabajadores a quienes se asigna algún terreno están sujetos a un control casi completo por parte de su empleador, debido a la naturaleza misma de los acuerdos según los cuales se arrienda la tierra. Para los terratenientes tradicionales este sistema de contratación es ventajoso. Les proporciona una fuerza laboral permanente, residente y dócil. Puesto que generalmente se contrata a los hombres con sus familias, ellos dotan a sus empleadores de abundantes —en efecto, más que abundantes— "manos" o "azadones" para el trabajo agrícola; [72] los trabajadores están atados a la empresa agrícola; requieren un mínimo de gastos efectivo/salarios; se hace posible obtener trabajo gratuito y también controlar las ganancias de los hombres.

A algunos trabajadores se les cede *terrenos sólo para uso propio* —*v. g.*, huasipungueros y trabajadores residentes con huertos— en pago

[72] El tamaño de la familia es, para la mayoría de los empleadores, un importante criterio de selección. Los aparceros, trabajadores por pieza, etcétera, no pueden realizar sus tareas sin la ayuda de los miembros físicamente aptos de su familia. Si la familia falla, puede que tengan que contratar trabajadores adicionales a su propio cargo.

o en parte de pago por sus servicios laborales.[73] Idealmente, los terrenos deberían abastecer de alimentos a los trabajadores y a sus familias y cualquier excedente podría venderse en dinero efectivo. Sin embargo, en la práctica las condiciones bajo las cuales se explotan los terrenos son adversas a la adecuada utilización de la tierra.

Normalmente los terrenos son demasiado pequeños, de calidad inferior y con suelos erosionados y agotados, de modo que el rendimiento es malo y en disminución. Los trabajadores no obtienen asistencia técnica o financiera para mejorar el manejo de su huerto. Si obtienen un pequeño préstamo o semillas del empleador, su valor puede ser deducido de los salarios a exorbitantes tasas de interés y traer consigo trabajo gratuito adicional. Tal "asistencia", en consecuencia, coloca al trabajador bajo mayores obligaciones con el terrateniente. Tampoco pueden los trabajadores cultivar lo que deseen o mantener ganado, salvo unas pocas gallinas o un cerdo. Las siembras son limitadas a los tradicionales cultivos de subsistencia. Está prohibido cultivar los mismos productos que el terrateniente, que pueden dar buenos ingresos en mercados bien organizados. Para mantener ganado —digamos una vaca— deben obtener permiso del terrateniente, quien habitualmente exige que cualquier aumento en el número de cabezas le sea entregado en compensación por su autorización. Si se permite a los trabajadores mantener cultivos permanentes, no obtienen compensación cuando dejan el terreno.

La administración se complica aún más con la prioridad que siempre se asigna al trabajo en las tierras propias del terrateniente: en caso de conflictos —*v.g.*, el trabajador necesita cultivar su huerto, en tanto que el empleador desea regar sus campos— el huerto del trabajador sufre las consecuencias. Los terratenientes argumentan que la familia del trabajador puede hacer el trabajo o que el mismo trabajador puede preocuparse de su terreno después de la jornada o en los fines de semana. Pero obviamente esto requiere más fuerza física y mental de la que tienen la mayoría de los trabajadores, sus mujeres o sus hijos. Así, el manejo de los huertos para la subsistencia está completamente bajo el control del terrateniente y los huertos no pueden ser utilizados para incrementar los ingresos más allá de la mera subsistencia.

Dados los ingresos extremadamente bajos de los trabajadores y su

[73] A algunos trabajadores, sin que se les haya cedido un terreno específico, se les permite cultivar alimentos para la subsistencia entre hileras de plantaciones permanentes, tales como café o cocoteros, hasta que los productos de las plantaciones están listos para ser cosechados. Entonces, es probable que tales trabajadores sean despedidos, salvo que se les traslade a otras áreas de plantaciones o que se les cambie a empleos a base sólo de salario (para las cosechas).

carencia casi total de recursos, las ventas de productos del huerto son, la mayoría de las veces, no de la producción de "excedentes", sino ventas de emergencia con el fin de obtener dinero efectivo para satisfacer necesidades actuales y urgentes, y es habitual que los campesinos tengan que comprar los mismos alimentos a precios más altos, en el mercado o en los almacenes de la hacienda, operados por los terratenientes, cuando se acaba el alimento en sus casas.

De aquí que el manejo de los huertos tenga lugar bajo las circunstancias menos ventajosas para los trabajadores. Como resultado, aunque se supone que los huertos deben proporcionar suficiente alimento a los trabajadores, los salarios que ganan en su mayor parte se invierten en alimentos. Si los salarios en dinero efectivo son inadecuados, pasan hambre. Un caso típico es el de los trabajadores del cacao de Bahia (Brasil). Su ingreso promedio en efectivo (casi totalmente derivado de salarios) era de alrededor de 67 000 cruzeiros en 1962, pero sólo los gastos de alimentación, tabaco y bebidas eran de alrededor de 93 000 cruzeiros. Como resultado, comenzaban el nuevo año con un déficit promedio de aproximadamente 40 000 cruzeiros. Así, el huerto no es negocio provechoso para los trabajadores, porque el alimento producido no les compensa los esfuerzos que ellos, o los miembros de sus familias, gastan en la tierra bajo las condiciones que prevalecen.[74] Sin embargo, bajo estas mismas condiciones, privar a los trabajadores de dichos terrenos sin darles alguna otra compensación obviamente daría por resultado un empeoramiento de sus condiciones. Por otra parte, puesto que los trabajadores residentes habitualmente trabajan gratis o por menos de los salarios vigentes, la asignación de huertos, además de proporcionar a los empleadores una fuerza laboral estable, es también para ellos económicamente lucrativa. En el caso de algunos trabajadores del cacao, por ejemplo, era provechoso para el empleador arrendar huertos a sus trabajadores. Las deducciones hechas a los salarios de los trabajadores, para compensarle el arrendamiento de terrenos, excedían en un margen sustancial el ingreso agrícola por hectárea del resto del predio productor de cacao, que estaba trabajado en forma relativamente intensiva.[75]

Otra ventaja para los empleadores o desventaja para los trabajadores deriva del hecho de que se les proporciona una "residencia", que normalmente va con el huerto. La calidad de las chozas que se proporcionan y las condiciones en que se entregan, difícilmente darían al terrateniente otro derecho que a una compensación nominal. Las chozas son construidas y reparadas por los trabajadores en su tiempo libre

[74] CIDA, *Informe del Brasil*, p. 414.
[75] *Ibid.*, p. 412.

con materiales de construcción —barro, paja, hojas de palma, etcétera— encontrados en el predio. Hay casos en que el material debe ser comprado por los trabajadores, aunque la propiedad de las chozas queda para los terratenientes.[76] En el Brasil los descuentos en las remuneraciones por concepto de arriendo son autorizados por la ley y eran equivalentes a alrededor de un tercio del salario de los trabajadores. (En efecto, desventajas adicionales derivan del hecho de que los trabajadores deben pagar más renta de arrendamiento si ganan mayores salarios.) Se calculaba que si un productor de cacao de Bahia deducía una renta de arrendamiento a 30 trabajadores de su predio, su "ingreso" anual por este concepto era diez veces superior a lo que uno de sus trabajadores ganaba en un año.[77] Aun si se presume que las chozas tienen un cierto valor de capital —como calculan la mayoría de los terratenientes— la inversión es totalmente pagada en un par de años, después de los cuales los ingresos por conceptos de rentas de arrendamiento se transforman en simples ganancias.

En contraste con los trabajadores con huertos, los medieros o pequeños arrendatarios *cultivan la tierra esencialmente en nombre de sus terratenientes* y reciben una porción de la cosecha o del producto de su venta como remuneración. La mediería también se presenta en las empresas ganaderas. Muchas de las características de los convenios con los trabajadores con huertos se aplican también a los medieros o a los arrendatarios.

Por ejemplo, sea que los terratenientes utilicen trabajadores residentes asalariados o que cultiven sus tierras indirectamente, arrendándolas, es práctica común que a los trabajadores se arrienden sólo las tierras más malas. Los medieros y los arrendatarios se encuentran, como otros trabajadores agrícolas, sin ahorros y normalmente no tienen comida o dinero al comienzo de la estación agrícola. Puesto que obtienen sus ingresos solo en la época de la cosecha, solicitan "asistencia" financiera a sus terratenientes o a los comerciantes en la época en que comienzan las siembras. Es éste siempre un arreglo comercial costoso para los campesinos, debido a las condiciones usurarias de los préstamos. Por ejemplo, en el Ecuador se ha informado que en una comunidad la escasez de capital había dado por resultado un oneroso sistema de créditos a través de prestamistas locales, de los cuales los trabajadores dependían en forma acentuada:

> ...El chaquihuasca facilita semilla y algún dinero, de acuerdo con las necesidades de la pequeña empresa. El huasipunguero

[76] Véase p. 22 del Apéndice, no incluido en este volumen.
[77] CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 409 y ss.

paga con el 50% de las cosechas, para las cuales ha solicitado el crédito.

Poco a poco, el chaquihuasca se ha venido convirtiendo en el intermediario de casi todos los productos del huasipunguero, puesto que no sólo participa del 50% de las *utilidades* sino que compra el resto de la producción, forzando así la dependencia del huasipungo respecto del mercado local; y no hay que olvidar que los precios de éste están muy por debajo de los de los mercados zonales.[78]

En otra comunidad los prestamistas usureros usan métodos fraudulentos para extender créditos a los trabajadores y pequeños propietarios, a una tasa de interés equivalente al 50% de la cosecha. Un método es adelantar fondos y semillas y, en la época de la cosecha, tomar el 50% de la produción total *después de deducir la cantidad de semilla prestada.* O, cuando el trabajador proporciona la semilla, el prestamista sólo comparte la cosecha, como si fuera un convenio de mediería. La tasa de interés por el dinero prestado es del 10% al mes, más una garantía que puede ser la producción o el huerto mismo. A veces esto da por resultado casos de puro y simple robo.[79]

Sólo en relativamente pocos casos los campesinos pueden obtener crédito directo de las instituciones crediticias a tasas de interés razonables. A veces, los terratenientes obtienen fondos para sus trabajadores de un prestamista institucional, con el propósito expreso de distribuirlos a sus hombres, pero a menudo se los prestan a una tasa de interés superior. La diferencia se transforma en ganancia para el terrateniente, con el pretexto de los riesgos que envuelve el préstamo de los fondos.[80] Las tasas de interés que cobran los terratenientes o los comerciantes no son normalmente anunciadas como tales, pero, si se calculan, varían de costumbre entre un 50 y varios cientos por ciento. Hay muchos métodos diferentes, algunos de los cuales semejan un robo descarado. Un procedimiento frecuente es prestar a un trabajador una cantidad de dinero o de semillas con la condición de que devuelva una y media vez tal cantidad a la época de la cosecha. Si la cosecha se hace a los seis meses, la tasa de interés anual sería del 100%; si se hace a los tres meses, del 200%. Las altas tasas de interés reducen pronunciadamente los ingresos de los trabajadores, al punto de que quedan con deudas a fin del año, especialmente cuando la cosecha es

[78] CIDA, *Informe del Ecuador,* pp. 254-255.

[79] *Ibid.,* p. 305.

[80] Los riesgos que envuelve prestar dinero a los campesinos son, en la realidad, extremadamente pequeños, porque, bajo las condiciones que prevalecen, los campesinos deben siempre pagar o trabajar en pago del dinero que deben, antes de que puedan irse de la empresa.

mala. Un caso interesante se produce también cuando un pequeño arrendatario tiene que pagar toda o parte de la renta de arrendamiento por adelantado. Teóricamente esto debería liberarlo del control del terrateniente durante la estación. Sin embargo, puesto que el pago de la renta de arrendamiento lo deja sin recursos para comenzar a cultivar la tierra, tiene que pedir asistencia financiera al terrateniente y así se encuentra en la posición de dependencia antes descrita.[81]

El endeudamiento, un extendido fenómeno, no sólo amarra a los trabajadores a la propiedad, sino que también es económicamente lucrativo para el empleador-prestamista. Si el trabajador está endeudado, debe entregar (esto es, vender) su parte de la cosecha al terrateniente al precio que prevalece en el mercado (que siempre es el más bajo en la época de la cosecha), e incluso por menos. El terrateniente puede vender tanto su propia parte como la del trabajador cuando nuevamente los precios hayan subido. La diferencia se la embolsa el terrateniente. Lo mismo ocurre con los comerciantes-prestamistas. Por ejemplo, en estudios realizados en Varzea do Acu (Brasil) en 1960, el comerciante financiaba la plantación con la condición de que el sorgo se le vendiera a él, por anticipado, a 600 cruzeiros por unidad, cuando el precio corriente del producto fluctuaba entre 1 000 y 1 200 cruzeiros.[82] De esta manera, la dependencia de los trabajadores les impide obtener provecho de las fluctuaciones de precios, ya que forzosamente están fuera de los mecanismos mercantiles. Por lo tanto, el problema no es que los campesinos sean tan poco educados como para participar en la economía moderna —como señalan algunos observadores— sino que se les impide, por medios violentos, transformarse en parte de la economía. Sin embargo, es de hacer notar que, en muchos casos, los medieros o arrendatarios tienen que entregar su parte de la cosecha, de acuerdo con el contrato original, aunque no tengan ninguna deuda.

Algo similar se presenta con respecto al manejo de la tierra y a la selección de las cosechas. Ambos son controlados por el propietario, con el resultado de que rara vez sus trabajadores se benefician con las condiciones favorables del mercado, que podrían hacerlos subir del nivel de subsistencia. Es ésta la principal razón de que los medieros y arrendatarios sean, en la realidad, sólo trabajadores dependientes, tal como los asalariados.[83]

[81] Normalmente, sólo los grandes arrendatarios, con abundantes recursos de capital, pagan la renta por adelantado, pero en las regiones donde hay demanda de tierras, los propietarios pueden obligar a los trabajadores a pagar por adelantado. Véase CIDA, *Informe del Brasil*, p. 222.

[82] CIDA, *Informe del Brasil*, p. 204.

[83] Aunque la ley concede a estos trabajadores una cierta libertad en el manejo de la tierra que se les ha asignado, en realidad estas disposiciones no son acatadas.

La parte (ingreso) del trabajador está a un bajo nivel, no sólo porque es inferior a la contribución que él hace, junto con su familia, a la producción total del predio,[84] sino también debido a la calidad de la tierra que recibe o a los arreglos extracontractuales de iniciativa de su terrateniente. Ambos pueden privarlo de cualquier ingreso adicional o, en efecto, de lo que en derecho le pertenece.

Una seria situación se produce cuando la parte de la cosecha que va al trabajador no es formalmente determinada por anticipado, sino antes de la cosecha o al momento de ésta. En el Brasil, por ejemplo, los observadores del CIDA encontraron que la proporción es a veces determinada sólo una vez que el estado de la cosecha es conocido por el terrateniente: si la cosecha es buena, aumenta la parte que va al propietario.[85] En algunos casos, incluso un acuerdo específico puede ser violado por el terrateniente. Dice el sociólogo brasileño Brandão que en Camacari, un municipio de Bahia (Brasil)

> Como norma, el trabajador comienza sus labores y sólo después se impone del sistema de pago. A veces, el sistema es tácitamente decidido por la costumbre, de modo que el trabajador sin tierra sabe, en cualquier momento, cómo procede cada propietario, respecto de cualquier clase de tierra que posea. *En algunas ocasiones hay sorpresas, especialmente cuando después de un acuerdo superficial sobre el pago de la renta de arrendamiento en dinero efectivo, el propietario exige que se le pague en especie, después de inspeccionar las condiciones del terreno.*[86]

Otra estratagema es modificar un acuerdo que amenace dejar a los trabajadores con ingresos superiores al nivel de subsistencia. Un ejemplo lo encontramos en la industria ganadera del Brasil, donde el "vaqueiro" era trasladado de un acuerdo de mediería, con el cual obtenía una parte de las crías del ganado, a un acuerdo a base de salario, para evitar que se convirtiera en productor. O el "vaqueiro" puede ser obligado a vender sus animales después de la división, ostensiblemente con el mismo propósito.[87] Otros ardides caen en la categoría de fraudes o cuasifraudes perpetrados contra los trabajadores. Se ha informado de casos en que los terratenientes o sus administradores usan pesos

[84] La parte de la cosecha que va al terrateniente es determinada, hasta cierto punto pero de ningún modo exclusivamente, por la contribución que él hace a la operación del predio. Por ejemplo, si prepara la tierra y proporciona la semilla, exige una parte mayor. Además de ello, la actitud del terrateniente hacia sus trabajadores es también decisiva.

[85] CIDA, *Informe del Brasil*, p. 223. Véase también p. 221.

[86] *Ibid.*, p. 212.

[87] *Ibid.*, p. 202.

falsos para disminuir la porción de los trabajadores al momento de dividir las cosechas.[88]

Todos estos ejemplos tienden a demostrar que los ingresos de los trabajadores no están engranados con la productividad de la tierra o con el trabajo, sino que están más cerca de la política de remuneraciones y las prácticas de los empleadores, que efectivamente limitan estos ingresos al nivel de subsistencia.

Un comentario adicional sobre los *servicios laborales gratuitos o semigratuitos:* El derecho a usar y cultivar la tierra, sea en nombre del terrateniente o para el beneficio propio de los trabajadores, va habitualmente acompañado, como se ha dicho, de la obligación de trabajar para el propietario durante un número de días, libre de cargo o por tarifas salariales inferiores a las prevalecientes. Los servicios pueden consistir en trabajo ajeno al predio, en las otras empresas agrícolas del terrateniente o en tareas domésticas. Estos servicios feudales o semifeudales figuran entre las principales razones por las cuales los ingresos de los trabajadores no pueden elevarse del nivel de subsistencia.[89] He aquí unos pocos ejemplos típicos de estas gravosas obligaciones:

> En el Ecuador, en una gran hacienda de 690 hectáreas, 45 yanaperos que viven en una pequeña comunidad cercana completamente rodeada de grandes predios, son obligados a trabajar en la hacienda a cambio del derecho a usar sus caminos y otras facilidades.[90] Numéricamente, ellos forman la mayor fuerza laboral de la hacienda. Las circunstancias los fuerzan a usar la tierra de la hacienda para recoger leña y a utilizar el agua y el pasto que crece a lo largo de los caminos para sus animales. En pago, están obligados a trabajar 2 días a la semana sin salario, proporcionando anualmente a la hacienda un mínimo de alrededor de 4 700 días de trabajo gratuito. Sin embargo, el supervisor asigna a los trabajadores más tierra de la que pueden atender por sí solos. Es así que se ven forzados a acudir a sus familiares físicamente aptos para que los ayuden. En esta forma, la existencia total de trabajo gratuito excede de los 5 000 días. El valor de los "privilegios" acordados a los trabajadores no alcanza a más de una fracción del trabajo que proporcionan, aun si se avalúa en

[88] *Ibid.*, pp. 236 y 264. Por supuesto hay también casos en que los trabajadores tratan de defraudar a los empleadores. Pero la presencia de los administradores hace arriesgada esta práctica. En todo caso, un trabajador sorprendido defraudando al propietario sería castigado sumariamente, en tanto que un trabajador defraudado tiene poco o ningún recurso.

[89] CIDA, *Informe del Ecuador*, pp. 139 y ss.

[90] En otra comunidad rodeada de haciendas, los campesinos deben pagar 4 sucres por persona y un sucre por animal para poder transitar hacia los caminos exteriores. CIDA, *Informe del Ecuador*, p. 304.

sólo el monto del salario mínimo legal. Además, 12 ordeñadoras deben cumplir otras funciones en el predio, especialmente en la época de cosechas. Su salario es de 4 sucres (EU$0.16) más medio litro de leche al día. Los huasipungueros, que cultivan alrededor de una hectárea de tierra cada uno, deben trabajar a lo menos 4 días a la semana para el dueño, pero durante 2 meses al año deben trabajar con su mujer y su hija mayor. Reciben 1.6 sucres (EU$0.06) al día. Los trabajadores deben usar sus propias herramientas cuando trabajan para el terrateniente.[91]

En otra hacienda de 2 441 hectáreas, propiedad del estado y administrada por un organismo gubernamental, alrededor de 287 hectáreas son cultivadas por 16 medieros. Ellos reciben la tierra y las semillas del propietario y la mitad de la producción. Están obligados a trabajar 2 días a la semana a cambio del derecho a recoger leña. Los huasipungueros reciben 3 sucres al día (EU$0.12), 4 días a la semana durante todo el año, pero en adición deben proporcionar trabajo gratuito para algunas otras tareas. El promedio de tierra que se les asigna es de 2.78 hectáreas. Viven diseminados en todo el predio, en zonas marginales, y la mayoría de sus terrenos son de baja calidad. Tienen derecho a usar las laderas para pastoreo y a juntar leña y paja, y pueden recoger los rastrojos después de la cosecha del propietario (por ejemplo, papas), tarea en que participa toda la familia. Por presiones políticas, a las cuales el organismo que opera el predio es más sensible que un propietario particular, se han abandonado ciertas obligaciones feudales, como los servicios domésticos.[92] En otra propiedad, que se encuentra arrendada por una fundación dirigida por los jesuitas, 10 huasipungueros cuidan el ganado del propietario 7 días a la semana, por un salario diario de 3.3 sucres (EU$0.13). 35 huasipungueros deben trabajar por un salario de 2.5 sucres cinco días a la semana, pero a menudo trabajan un mayor número de días para aumentar sus ingresos salariales. Se obtiene trabajo adicional de pequeños arrendatarios de empastadas, quienes pagan el privilegio de ocupar la tierra con varios días de trabajo a la semana.[93]

En la provincia de Cotopaxi, los habitantes de una comunidad indígena tienen que pagar 3 días de trabajo al año por el derecho a transitar o usar los caminos de las propiedades (pago de los pasos). Además, deben entregar sus ovejas al terrateniente durante una semana, para que ayuden a fertilizar la tierra (majadeo). Sin previo aviso, los empleados del propietario juntan los animales de los trabajadores, yendo de casa en casa, y de esta manera reúnen de 3 a 4 mil animales, a veces con un considerable costo para sus dueños si se devuelven los animales enfermos

[91] *Ibid.*, pp. 224 y ss. Todos los salarios están muy por debajo del mínimo legal.
[92] *Ibid.*, pp. 245 y ss.
[93] *Ibid.*, pp. 259 y ss.

o mal alimentados.[94] En otra hacienda de 444 hectáreas, los trabajadores deben proporcionar 6 días de trabajo al mes por cada unidad de tierra que les es asignada, así como otros servicios, incluyendo trabajo doméstico, cuando el propietario se encuentra en el predio, aunque éstos son descontados de los días de trabajo obligatorio. Por el derecho a recoger leña y a usar los pastos de las secas colinas, deben proporcionar trabajo que no es descontable.

La mitad de los trabajadores contratan a otros trabajadores por 14 sucres al día para que los remplacen a veces en los días de trabajo obligatorio, si es que no hay miembros de la familia que lo hagan.[95] Ejemplos similares pueden encontrarse en el Perú. Por ejemplo, en un predio de 140 hectáreas, cuyo dueño tenía también una propiedad cercana de 2 000 hectáreas, la fuerza laboral estaba compuesta de 4 colonos, más 61 colonos adicionales provenientes de la otra propiedad, quienes trabajaban para el terrateniente sin salario alguno.[96] En otra hacienda de 30 000 hectáreas, la fuerza laboral consiste en más de 100 colonos, con huertos de calidad inferior, que reciben remuneraciones extremadamente bajas.[97]

Finalmente, a través de todo el Brasil se encuentran aún muy extendidas las prácticas de obligaciones feudales o semifeudales. En un municipio de Quixadá (Ceará), en una típica gran propiedad, el pago por el uso de la tierra es de la mitad por el algodón. (El mediero retiene para él los demás productos, especialmente alimentos para la subsistencia.) Sin embargo, el mediero está también obligado a dar un día de trabajo, en base a un salario diario muy inferior al prevaleciente. La mediería y la sujeción (*sujeição*) van asociadas.[98] En otro predio, se obliga a los trabajadores afianzados a trabajar tres días consecutivos en la semana por la mitad del salario vigente en la región, aunque en este caso no hay un acuerdo formal de mediería. Sin embargo, el empleador se reserva el derecho a exigir el principal producto que se siembre, así como el derecho a comprar la producción comerciable total.[99] En Paraíba, como en otros estados, los trabaja-

[94] *Ibid.*, pp. 271 y ss. Esto contrasta en forma marcada con las severas sanciones que se aplican a los trabajadores, por daños reales o supuestos al ganado del terrateniente. Véase más adelante.

[95] *Ibid.*, pp. 318 y ss. Para mayores detalles, véase CIDA, *op. cit.*, pp. 69-326.

[96] CIDA, *Informe del Perú*, p. 144.

[97] *Ibid.*

[98] CIDA, *Informe del Brasil*, p. 205.

[99] Muchos propietarios de la zona tienen ganado y algodón. En los predios estudiados se encontró que el ingreso por hectárea cultivada por mediero era más alto del que producía la tierra operada por el propietario. Esto demuestra la valiosa contribución que hace la mediería, en lo que respecta al propietario. *Ibid.*, pp. 427 y ss.

dores están obligados a dar un día de trabajo gratuito al propietario. Esta costumbre feudal, el *cambão*, fue una de las razones del crecimiento de las "ligas camponesas" (ligas campesinas) y otras organizaciones de trabajadores agrícolas. Un observador informaba que el *cambão*:

"es una obligación personal, como 'homenaje' al propietario, lo que en algunas regiones significa que no se le permite al arrendatario pagar a alguna otra persona para que ejecute esta tarea. Si calculamos un día de trabajo sobre la base de 150 cruzeiros ... se puede observar que el arrendatario trabaja gratuitamente 7 800 cruzeiros al año para el propietario, lo que realmente significa una renta de arrendamiento exorbitante por el pequeño terreno que cultiva y la choza en que vive. [Estas tarifas se refieren probablemente a 1960.] Así se puede ver que, en las relaciones laborales descritas, hay un gran daño que sufre el trabajador que no posee tierra, cuando se ve obligado a someterse a condiciones contractuales que son verdaderamente pérfidas".[100]

Es de hacer notar que, además de las citadas obligaciones, es costumbre que los terratenientes cobren costosos derechos por pequeños servicios que reciben los campesinos fuera de los ya mencionados. Un ejemplo típico es el uso del molino del terrateniente por los campesinos para moler yuca o maíz para el consumo doméstico de éstos. Normalmente, el propietario recibe por este servicio una parte (por ejemplo, un cuarto) de la harina y los campesinos deben proporcionar el trabajo para la molienda. Así, los terratenientes reciben una parte de la cosecha destinada para la subsistencia de los trabajadores, para su propia alimentación o para la venta —una ganancia neta, ya que la pequeña inversión en maquinaria es rápidamente pagada— y, a menudo, vuelven a vender la porción recibida a los mismos trabajadores, a precios superiores, cuando a éstos se les acaba al alimento a fin de año. Otro costoso "servicio" es el almacén de la hacienda, operado por el terrateniente. Prácticamente todos los observadores están de acuerdo en que los costos de las mercaderías son allí superiores a los de las tiendas de la aldea o del pueblo.

Trabajadores sin tierra (asalariados). La incierta estabilidad de los trabajadores asalariados, combinada con las bajas remuneraciones, coloca sus ingresos en un nivel de subsistencia extremadamente bajo. En ocasiones es difícil saber cómo pueden sobrevivir. En muchos casos el salario diario no alcanza más de unos pocos centavos. En la

[100] M. Correia de Andrade, *A terra e o homem nordeste (La tierra y el hombre del noreste)*, citado en la página 227. Para mayores detalles véase las pp. 194-297 y 396-451.

sierra del Perú, por ejemplo, se paga a los trabajadores de los distritos de las afueras una pequeñísima fracción de los salarios vigentes, que alcanza sólo a unos pocos centavos al día. (En efecto, puede afirmarse que las tarifas salariales disminuyen con la distancia de las principales ciudades o pueblos.) En el censo de 1961 se estableció que el 86% de los trabajadores agrícolas del Perú ganaban entre EU$58 y EU$291 al año, aunque es probable que estos ingresos anuales sean abultados, ya que se han calculado sobre lo que se informó que era el promedio de ganancias semanales.[101] En Guatemala no se pagan remuneraciones superiores aunque haya escasez de trabajadores, porque la escala de salarios depende principalmente de la responsabilidad social del empleador.[102]

La legislación sobre salarios mínimos se ha convertido en una importante herramienta para apreciar cómo se mantiene a los trabajadores a niveles de subsistencia (o aun inferiores).[103] Los salarios mínimos se fijan por ley a un nivel que se presume proporciona a quienes los ganan un ingreso mensual de subsistencia. (Habitualmente se calcula el salario mínimo diario dividiendo por 30 el salario mínimo mensual.) Sin embargo, la mayoría de los trabajadores agrícolas al día ganan mucho menos, porque no trabajan 30 días y porque los terratenientes no observan la legislación sobre salarios mínimos. Las leyes sobre salarios mínimos son desobedecidas en forma tan extendida, que se puede decir que son violadas deliberadamente y por completo a través de todo el continente.[104] El nivel de remuneraciones real es fijado por los empleadores en un monto apenas suficiente para evitar abiertos conflictos, y los aumentos necesarios para mantenerse al día con las alzas en el costo de la vida son también determinados con el mismo objetivo. Como resultado, los aumentos de los salarios mínimos no son tomados en consideración de inmediato por los empleadores. Así, se produce una constante presión hacia abajo en los ingresos reales de los trabajadores agrícolas.[105]

[101] CIDA, *Informe del Perú*, 273.

[102] CIDA, *Informe de Guatemala*, p. 177.

[103] En teoría los salarios mínimos se fijan a niveles que proporcionen a quienes los ganan y a sus familias un ingreso casi adecuado para suficiente alimento, vestuario y otras necesidades vitales. Esto podría llamarse el nivel de subsistencia "oficial". Puesto que los ingresos campesinos normalmente están muy por debajo de este nivel oficial, sería apropiado definirlos como "ingresos de menos de los niveles de subsistencia". Para los economistas o sociólogos este término no sería aceptable, pues los ingresos de menos de los niveles de subsistencia no permitirían sobrevivir a quienes los ganan.

[104] Véase *Informe Regional.*

[105] Por lo tanto, las violaciones de las leyes sobre salarios mínimos son dobles: porque los terratenientes no observan ni las tarifas establecidas por la ley ni sus aumentos.

En general, el trabajador no está mejor si se le paga por día o si se le paga por pieza. Los empleadores prefieren el segundo sistema cuando desean extraer el máximo esfuerzo de los hombres. Que el trabajador está equivocado al creer que gana más cuando se le paga por pieza, queda comprobado por el siguiente comentario:

> El llamado mejor periodo para el trabajo por pieza es la cosecha y el procesamiento del cacao, pero sucede que generalmente durante este periodo hay mayor afluencia de trabajadores ... lo que da por resultado la disminución de lo que se paga (digamos) por cada caja de cacao. El trabajo pagado en base a la producción es intenso y estrictamente supervisado y requiere un enorme esfuerzo de parte del trabajador. Al fijar el pago, el productor toma en consideración el salario pagado normalmente al trabajador por día de trabajo y la producción en términos de calidad y cantidad, requiriendo siempre una mayor producción ... Es relativamente común que el trabajador se vea confrontado con una declinación de la tarifa de pagos por unidad, que se producirá cuando el terrateniente pueda contar con un mayor número de trabajadores y, en consecuencia, con la misma cantidad de trabajo [en menos tiempo] ...[106]

En consecuencia, el error del trabajador deriva del hecho de que puede ganar más por día, pero trabaja menos días.

Otras desventajas se presentan a los trabajadores cuando los terratenientes no les pagan puntualmente, a fin de mantenerlos en suspenso, o cuando no les conceden las tarifas convenidas. Esto ocurre en grandes zonas de la sierra del Ecuador. Un observador decía:

> En la mayoría de las haciendas donde predominan los huasipungueros el jefe de la familia casi nunca recibe el salario diario en dinero al finalizar su jornada. Los mayorales, *kipus,* dueños, cada periodo de dos o tres años liquidan cuentas. El salario en dinero es ficticio.

Otro observador agrega:

> Los ingresos por concepto de jornales (2 sucres diarios) son nominales, primero, porque dicha suma es pagada con mucho retraso, y luego porque en vez de dinero, reciben en cambio panelas y especies.[107]

Es también de hacer notar que en la sierra los "pagos" de salarios se han convertido en un método para medir las deudas de los trabaja-

[106] CIDA, *Informe del Brasil,* pp. 276 y ss. Véase también p. 237.
[107] CIDA, *Informe del Ecuador,* p. 144. Véase también pp. 138-156.

dores y que, en efecto, los "salarios en efectivo" han adquirido la función adicional de amarrar a los trabajadores al predio.[108]

Otras violaciones se presentan respecto a las horas extraordinarias, a las vacaciones pagadas y otros beneficios que las leyes laborales reconocen a los trabajadores agrícolas. Casi nunca se pagan horas extraordinarias, aunque los salarios mínimos legales rigen siempre para una jornada de trabajo de 8 horas diarias. Durante las épocas de siembra y cosecha los trabajadores tienen que trabajar un número de horas diarias mucho mayor. Si se incluyeran las horas extraordinarias en la lista de atropellos a las leyes laborales referentes a salarios, la distancia entre el monto del salario legal y el monto del salario efectivo aumentaría en forma astronómica. Desde la sierra del Ecuador se informa que:

> En ninguna hacienda huasipunguera los jornales diarios contemplan las ocho horas establecidas por el Código del Trabajo. Especialmente los huasipungueros de haciendas ganaderas trabajan casi 24 horas diarias. En el agro, la semana integral no tiene efectividad. Se toman en cuenta solamente aquellos días en que se prestó servicio.[109]

Finalmente, a los trabajadores se les estafa en lo que les pertenece por medio de métodos contra los cuales tienen poca defensa. El sociólogro brasileño Carneiro informa desde Sapé, en Brasil, que:

> Cuando el trabajo se efectúa en base a la producción, los supervisores (a cargo de asignar las tareas específicas), que miden la cantidad de terreno que será cultivado o trabajado, emplean a veces medidas incorrectas, saltando un espacio después de haber medido un largo y antes de medir el siguiente. En esta forma, pagan al trabajador menos que lo que reciben del propietario por una cierta superficie que será trabajada ... Normalmente, los propietarios cierran los ojos frente a estos abusos, puesto que necesitan más a sus supervisores que a los trabajadores.[110]

Asegurar una fuerza laboral obediente

A veces, los propietarios aplican castigos físicos o de otra índole, directamente o a través de sus representantes, llamando a las fuerzas policiales o militares. Esto hace que a veces el terrateniente sea denunciante, juez, jurado y agente ejecutor, todo a la vez. Como resulta-

[108] Véase *Ibid.*, p. 143, para dos ejemplos.
[109] *Ibid.*, p. 144.
[110] CIDA, *Informe del Brasil*, p. 264.

do, el miedo —y a veces el terror— han llegado a transformarse en un componente de las vidas de muchos campesinos. Se aplican castigos individuales a trabajadores por faltas reales, alegadas o por descuido, en parte para aterrorizar a los hombres y "dar ejemplos", en parte para privarlos de sus pertenencias. Las sanciones más severas son reservadas para los esfuerzos por agrupar en sindicatos a los trabajadores agrícolas. Ocurren también actos de terrorismo para despojar a los campesinos de sus tierras, tanto en las comunidades agrícolas establecidas, como lo mencionábamos antes, como en las nuevas regiones de colonización.

En el Ecuador, por ejemplo, en una hacienda típica de la sierra se encontró que el castigo consistía en días de trabajo extraordinario. El control es extremadamente severo y los castigos son aplicados abiertamente, suprimiendo el pago de salarios por supuestas infracciones o ausencia del trabajo o cuando los supervisores no están satisfechos. Los trabajadores deben pagar con trabajo gratuito cualquier penalidad que se les imponga, pena que es aplicada por los empleados del predio, quienes les quitan en prenda sus pertenencias personales (sombreros, ponchos, utensilios, etcétera). En esta empresa se sigue dicha práctica en forma habitual a fin de asegurar las obligaciones de trabajo:

> Llegan en ocasiones [los mayordomos o administradores] a atacar de palabra y obra a los trabajadores cuando algunos de sus animales han pastado en tierra de la hacienda y dañado los sembradíos, procediéndose incluso a lastimarlos para que sus dueños tengan más cuidado y cumplan sus obligaciones. La pérdida de un animal o animales, entregados al cuidado de los huasipungueros de turno o cuentayos, es sancionada con el pago del valor comercial del animal perdido, y como el huasipunguero no puede pagar en efectivo, se le confiscan arbitrariamente sus pertenencias, especialmente ganado, valorándolo con precios mínimos y embargando sus jornales hasta que cubra la deuda.[111]

En otra hacienda de 12 000 hectáreas, donde la dureza es proverbial, cualquier animal encontrado en los pastos del terrateniente es inmediatamente muerto o llevado a las casas de la hacienda y su propietario es severamente multado o castigado con varios días de trabajo.[112] En una comunidad indígena, donde el terrateniente vecino ha prohibido el uso

[111] CIDA, *Informe del Ecuador*, pp. 226 y ss. p. 239. Dentro de este contexto, es importante recordar que los campesinos no tienen suficientes recursos para construir encierros y, si los tuvieran, es dudoso que el terrateniente les permitiera construirlos, a fin de dejar un máximo de flexibilidad en el sistema de tenencia de la tierra —flexibilidad que siempre beneficia al propietario.

[112] *Ibid.*, pp. 293 y ss.

de las colinas para pastoreo, cualquier infracción es castigada con la retención de los animales del campesino y con una multa de 100 sucres o 20 días de trabajo sin remuneración.[113] En la sierra, con frecuencia se informa de insultos, golpes, encarcelamientos y otros actos de agresión. Pero no sólo ocurren actos de brutalidad en contra de los indígenas andinos. En el Brasil con frecuencia ocurren actos de violencia en el campo. El geográfo M. Correia de Andrade informa desde el noreste, por ejemplo, que:

> A veces, un trabajador (endeudado) que ha tratado de escapar, permanece en la propiedad del acreedor durante el día y, en la noche, permanece prisionero en una celda, bajo la vigilancia de guardias, *en verdaderas prisiones particulares.* Tales hechos ocurren en estos mismos días en la zona del litoral, al norte de Recife, en Pernambuco. Aunque sólo ocurre en forma esporádica, se aplica castigo corporal a los trabajadores ...[114]

Obviamente no todos los propietarios hacen uso del "derecho" a aplicar sanciones a un trabajador ni todas las duras prácticas se encuentran a un mismo tiempo, en un mismo predio. Sin embargo, se hallan con la frecuencia suficiente como para indicar que existe una línea consistente de represión o de brutalidad incipiente. No todos los terratenientes son villanos. Sin embargo, dentro de la estructura social existente, un propietario decente en otros aspectos podría decidir arbitrariamente y con impunidad, castigar a sus trabajadores, humillarlos, causarles daño económico, y no hay un poder que sirva de contrapeso para impedirle hacer su voluntad.

La inferior posición de negociación de los campesinos movía al sociólogo Brandão a concluir que:

> El sistema completo (de relaciones laborales) es un instrumento para exprimir el sobrante. *Desde el punto de vista del trabajador, cualquiera sea la forma en que participa en el sistema, su capacidad para retener una parte de su ingreso es minada en forma sistemática.* Si pide la tierra de alguna otra persona, los ingresos de ello dependen de la productividad de su trabajo y de la tierra. *Una mayor productividad de la tierra trae consigo un pedido de mayor renta de parte del propietario. Si el trabajador es asalariado, un aumento de salario o del precio por unidad en el trabajo por pieza es contrarrestado por el control intensivo ejercido sobre el trabajador, y al aumento en intensidad de la jornada de trabajo* ...[115]

[113] *Ibid.*, pp. 303 y ss.
[114] Citado en CIDA, *Informe del Brasil*, p. 243.
[115] *Ibid.*, p. 272.

D. Negociación colectiva y tribunales del trabajo

Sería posible obtener la vigencia de mejores condiciones de empleo, incluyendo leyes de salario mínimo, si el poder de negociación de los trabajadores agrícolas pudiera aumentarse a través de una red de tribunales del trabajo que funcionara bien, o por medio de la sindicalización efectiva.[116] Pero en el sistema de latifundio de la América Latina las tentativas de fortalecimiento de los tribunales o de los sindicatos son desalentadas en forma sistemática.

Como se señalaba anteriormente, sólo unos pocos conflictos laborales agrícolas llegan a un tribunal.[117] Cuando ello sucede, la aplicación de las leyes del trabajo por los tribunales tiende a ser poco estricta. En los países industrializados los tribunales son severos en obligar a los empleadores a pagar las remuneraciones debidamente ganadas por los trabajadores. Pero los tribunales latinoamericanos no han alcanzado aún la independencia necesaria para hacer cumplir las leyes laborales. Por ejemplo, en el municipio de Riberão Preto, de São Paulo, una región de propiedades agrícolas muy extensas, los tribunales del trabajo frecuentemente ratifican ofrecimientos de avenimiento que hacen los empleadores y que son considerablemente inferiores a la suma demandada por los trabajadores. En un caso, el "hombre más rico de la región", un cafetalero, había despedido intempestivamente a casi todos sus trabajadores. Después de acudir a los tribunales, los trabajadores consintieron en aceptar una suma que estaba considerablemente por debajo de sus peticiones (cuadro 9). Tales avenimientos son legalmente aceptables y acortan el procedimiento judicial y, bajo las condiciones que prevalecen en la agricultura brasileña, deben ser considerados como pequeñas victorias para los trabajadores. Pero evidentemente, contribuyen poco a impedir que los empleadores evadan sus obligaciones.

Desde el noreste, se informaba también que:

> En el registro del distrito (judicial) de Sapé, que incluye los municipios de Sapé y Mari, hay alrededor de 30 a 50 demandas pendientes respecto a conflictos entre terratenientes y trabajadores. En 1962 sólo terminó una sola demanda civil; el fallo favoreció al propietario. Sin embargo, en general, la demora favo-

[116] Podría objetarse que con los actuales métodos de administración agrícola la mayoría de los propietarios no podría pagar salarios más altos. Esto es discutible. Pero las bajas remuneraciones son una consecuencia del sistema de latifundio, de modo que el pago de salarios más altos no podría seriamente ser esperado sin algún cambio básico en el equilibrio del poder negociador.

[117] En realidad, los "conflictos" laborales sólo se producen cuando los trabajadores reclaman sus derechos que han sido violados pero la mayoría no está en condiciones de reclamarlos.

Cuadro 9. Comparación entre las demandas por salarios y los avenimientos o fallos, São Paulo (Brasil), 1961

Cantidad de demandas, avenimientos o fallos	*Núm. de demandas*	*Núm. de avenimientos o fallos*
Menos de 100 000 cruzeiros	6	28 [a]
De 100 000 cruzeiros a 500 000 cruzeiros o más	24	2

[a] De los cuales, 22 eran de menos de 50 000 cruzeiros.
Nota: Había alrededor de 75 trabajadores (hombres y mujeres) que eran parte en estas demandas.

> rece al trabajador, mientras la acción judicial no haya terminado. El trabajador paga la misma renta, no puede ser desalojado y, en general, deposita el monto de la renta de arrendamiento en el tribunal y continúa cosechando sus cultivos sin tener que dar [el día obligatorio de] trabajo al terrateniente ... Es siempre difícil que los arrendatarios prueben que han cancelado su renta anual, ya que tradicionalmente los terratenientes no dan recibo ... En general, quizás con la excepción de una sentencia en 1962, no encontramos casos de prevaricación durante el proceso judicial. Sin embargo, hay mucha desidia ...[118]

Por otra parte, sólo una pequeña fracción de la fuerza laboral rural está organizada en sindicatos. Los propietarios se oponen a la sindicalización con gran energía, aun cuando las demandas de los trabajadores son modestas. La falta de organización campesina se destaca en agudo contraste con la acción colectiva, estrechamente coordinada, de los grandes productores organizados en asociaciones por tipo de mercadería (*v.g.*, asociaciones de productores de azúcar, café, arroz o trigo) o en sociedades de agricultores. Ambas tienen gran influencia sobre la política agraria nacional o local incluyendo, por supuesto, el "manejo" de los trabajadores agrícolas. Están respaldadas por poderosos recursos financieros y, si es necesario, por la policía o el ejército local. Sus actividades van desde colocar en listas negras a los trabajadores que se afilien o que sean activos en sindicatos y la acción "vigilante", esto es, "autodefensa" en contra de los trabajadores, hasta la oposición a la política gubernamental o a los organismos establecidos para ayudar a los trabajadores.

[118] CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 318 y ss.

Desde el Ecuador,[119] por ejemplo, se informa que sólo un muy bajo porcentaje de los trabajadores están organizados. (Las estadísticas sobre sindicatos rurales, especialmente en la sierra, donde parecen ser numerosos, son fragmentarias.) La mayor parte de las actividades sindicales son de naturaleza clandestina o semiclandestina, debido a las condiciones que prevalecen en la agricultura, y la organización de sindicatos locales no es espontánea, debido a las tácticas represivas de los terratenientes, pero es ayudada por influencias desde fuera del sector agrícola.[120] Dado el aislamiento de la población rural, la acción colectiva, sin tal ayuda desde fuera, sería casi inconcebible. Aun con ella, la viabilidad de los sindicatos campesinos no es alta. A menudo la organización de asociaciones locales se hace en respuesta a los abusos de los terratenientes. En algunos casos está basada en las organizaciones comunales o sociales existentes, que se activan cuando estos abusos se hacen intolerables.

Una forma de resistencia es la huelga. Parece ocurrir con relativa frecuencia y, generalmente, es acompañada de violencia. Un observador ecuatoriano hacía notar que:

> La huelga en el campo asume carácter de verdadera insurrección. Cuando se han provocado estos casos, los campesinos sacan al patrón y a sus inmediatos colaboradores de la hacienda, la intervención policial enardece sus ánimos y, en este estado de cosas, las medidas y los arreglos transaccionales no surten efecto . . . Los trabajadores indígenas sindicalizados presentan sus pliegos de peticiones en tiempo de siembra o cosecha, porque sólo en esa época puede tener efecto una huelga.

A veces las peticiones de los trabajadores son dirigidas al congreso o al presidente de la república, e incluso a la iglesia. Pero éstas no son siempre retrasmitidas a las autoridades y, en todo caso, no siempre pueden ellos atender los conflictos debido a lo limitado de su personal. Las peticiones revelan que los trabajadores reclaman sólo aquellos derechos que la ley les reconoce:

> Frases tales como *estamos sindicalizados, estamos sesionando dentro del Código del Trabajo, estamos siguiendo la misma ley del trabajo, queremos tener la organización legalmente para la defensa nuestra, los patrones tienen que cumplir esta ley actual,* muestran una preocupación por ajustarse a la ley, que es digna de destacar; particularmente si se tiene en cuenta que pro-

[119] Los párrafos siguientes son resumen de CIDA, *Informe del Ecuador,* pp. 89 y ss.
[120] Es éste un fenómeno mundial y no peculiar del Ecuador.

> vienen de pliegos de peticiones y de documentos de organizaciones virtualmente proscritas por los patrones y autoridades locales.

Esto es significativo, si se toma en consideración que la mayoría de las peticiones de los trabajadores derivan de la negativa de los empleadores a conceder derechos humanos y legales elementales.

Las reacciones de los empleadores hacia las actividades sindicales parecen tener un común denominador: negarse inicialmente a admitir la existencia de los sindicatos, desconociendo un derecho establecido por la ley, desalentar la participación de los trabajadores por medio de amenazas, persecución e, incluso, tentativas de asesinato de los dirigentes sindicales o de personas que, ante los ojos de los empleadores y de las autoridades locales, aparecen como peligrosas. Trabajadores entrevistados en el campo expresaron:

> A los trabajadores están engañando con trago y con la comida para que no entren en la organización, si por un caso siguen en la organización ha dicho (el mayoral) que tienen que salir de la hacienda. El mayoral M. V. está enseñando unas palabras muy malas contra los trabajadores. Ese día estaba visitando el compañero (el representante de la central sindical) se había salido el patrón para matar al compañero.

Otro trabajador agregó:

> Ahora que estamos organizando nuevamente dice la misma forma que tiene salir de la hacienda o también está diciendo que va a quemar la casa de éstos molestando mucho y están pagando a todas partes para que maten a este cabecilla (el dirigente local).

Con esta tradición de violencia, no es de extrañar que la sindicalización se realice en forma clandestina.

También en Guatemala están legalmente reconocidos los derechos de organización y de huelga, pero la legislación no es efectiva en la agricultura.[121] Hay serias dificultades que impiden la organización de sindicatos agrícolas. La política del gobierno con respecto a los sindicatos agrícolas ha sido de la mayor reserva. Las fuertes organizaciones de trabajadores de 1952-1954, cuya finalidad específica era la de acabar con la gran dependencia de los trabajadores de las haciendas, fueron suprimidas porque el gobierno temía la influencia de los comunistas. Aunque de manera alguna la constitución prohíbe la sindicalización de los trabajadores agrícolas, prácticamente no hay sindicatos agrícolas. Los di-

[121] CIDA, *Informe de Guatemala*, p. 90.

rigentes potenciales no participan en la reorganización del movimiento por miedo a las represalias. Los grandes terratenientes no han olvidado los acontecimiento de los últimos años e interpretan cualquier tentativa en esta dirección como estar al servicio del comunismo internacional.[122]

Como resultado de sus infortunadas experiencias, los campesinos y especialmente los trabajadores, se han tornado muy escépticos respecto a la efectividad de la política y de los sindicatos para alcanzar sus ambiciones. Permanecen al margen de las actividades de la nación. Y sus sospechas constituyen un obstáculo que será difícil vencer antes de que puedan efectuarse cambios fundamentales.[123]

En Colombia [124] los trabajadores del azúcar de regiones progresistas se han organizado en sindicatos relativamente efectivos, pero ellos constituyen sólo una pequeñísima fracción del total de los trabajadores agrícolas. En general, los trabajadores rurales no tienen una organización adecuada para defender sus intereses. El Ministerio del Trabajo tenía registrados 335 sindicatos agrícolas en 1962, pero ya que la mayoría de ellos eran grupos locales extremadamente pequeños, la sindicalización campesina sigue siendo débil. 270 organizaciones locales están afiliadas a la Federación Agraria Nacional (FANAL), la que, a su vez, está asociada con la UTC, una federación nacional de trabajadores fuertemente influida por la iglesia católica. El número de miembros se calcula en 50 000, pero se cree que sólo 5 000 son activos. La FANAL recibe su mayor apoyo de parte de los pequeños propietarios y de quienes esperan obtener terrenos del gobierno, a través de la reforma agraria o de programas de colonización. Se ha dicho que sindicatos apoyados por la FANAL han invadido terrenos improductivos y los han distribuido entre sus afiliados. Sin embargo, este movimiento no ha alcanzado proporciones mayores. Por el momento, la FANAL representa más bien un ideal para una futura acción potencial. Su debilidad financiera es asombrosa: en 1962, el presupuesto para su programa nacional era de menos de 50 000 pesos. Unos pocos sacerdotes progresistas han dado su apoyo a la FANAL, pero éstos, a su vez, no son apoyados por la jerarquía católica colombiana.

En el Brasil,[125] con la excepción de ciertos trabajadores azucareros, los trabajadores agrícolas permanecen demasiado intimidados como para afiliarse a sindicatos. La pobreza del trabajador hace difícil mantener a un sindicato en condiciones de efectividad. Asimismo, ha sido difícil encontrar dirigentes dedicados y competentes. De aquí que la acción colectiva esté aún en su primera infancia. En 1962/1963 el movimien-

[122] *Ibid.*
[123] *Ibid.*, pp. 177 y ss.
[124] CIDA, *Informe de Colombia*, pp. 228 y ss.
[125] Resumen de CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 309 y ss.

to laboral que ha recibido más publicidad ha sido el de las "ligas camponesas". Aunque sus miembros eran sólo una muy pequeña proporción de todos los trabajadores campesinos, mientras existieron ejercían una pequeña pero significativa presión sobre los empleadores de algunas regiones del Brasil.

La oposición de los terratenientes a la acción colectiva es sistemática y va acompañada de drásticas medidas que sólo parecen responder a una expresión del principio de que admitir los legítimos reclamos en un caso individual es equivalente a que el propietario renuncie a su autoridad para determinar unilateralmente las condiciones de trabajo y de vida de los campesinos. Las "ligas camponesas" surgieron de la determinación de los trabajadores de luchar contra las obligaciones de trabajo feudal. Muchos de sus miembros eran pequeños propietarios. La historia de las ligas es de violencia, de persecución y de asesinato de dirigentes sindicales. En 1963, un miembro de una de las organizaciones locales en el noreste dijo que:

> La situación política es aquí muy tensa. Cualquiera que hable en favor de la liga puede esperar que lo baleen en cualquier momento. Ninguno de los que estamos aquí, bajo este cobertizo, está seguro. Un disparo puede venir de la oscuridad, de uno de los "capangas" que debe estar observándonos ahora.

La afiliación de los trabajadores agrícolas a sindicatos es "desalentada" por los terratenientes. Se decía de un miembro que no se atrevía a acercarse al local de la liga:

> Si entrara allí, estaría perdido; lo despedirían de la hacienda y es probable que lo golpearan. Pero hay propietarios que no ejercen presión en contra de sus trabajadores que se afilian a la liga. Uno de ellos incluso presta su camión para transportarlos, cuando hay reunión en Sapé. Pero éstas son excepciones. La mayor presión la ejercen los grandes terratenientes...

Ésta es una de las razones de que la mayoría de las actividades sindicales se desarrollen en forma clandestina.

> En la zona productora de cacao de Bahia, se encontró que en general, se cree que los pequeños propietarios son ahora más asequibles a los reclamos de los trabajadores, pero no es éste el caso de los grandes productores, salvo algunas raras excepciones.

La razón de que los trabajadores con derecho a tierras estén en mejores condiciones de afiliarse a sindicatos, se explica como sigue:

> El trabajador residente generalmente goza de un nivel de vida superior al del asalariado agrícola común y puede, ocasionalmente, ir a la municipalidad e incluso pagar un abogado, en caso de que la liga no lo pague. El trabajador asalariado está en una situación enteramente diferente. No puede decir que nada sea suyo. Si hace algún reclamo en contra del propietario, es despedido de inmediato y contra esto no hay garantías efectivas que funcionen en forma eficiente.

En São Paulo los terratenientes mantienen listas negras de trabajadores y forman un frente común contra los trabajadores que han recurrido a los tribunales del trabajo. Además, se defienden de los trabajadores agrícolas con el uso de agentes de empleo, los que tienden a disolver la relación empleador-trabajador, debido al papel indefinido que tienen los agentes:

> Este tipo de contrato de trabajo libera al propietario de responsabilidad respecto al trabajador. En caso de que ocurra algo grave (como un accidente), o en caso de despido del trabajador, tiene pocas probabilidades de hacer reclamos en forma legal, porque la relación del empleador con el empleado no ha sido definida. Así, hay mucha inestabilidad y una enorme falta de seguridad para los trabajadores. Sólo reciben remuneración si hay trabajo y no pueden recurrir a los tribunales si ven que se burlan sus derechos.

X. EL EMPLEO AGRÍCOLA EN AMÉRICA LATINA

Michel Bouvier y *Sergio Maturana* *

Introducción

La última década se ha caracterizado por una creciente toma de conciencia del problema rural, especialmente de sus profundas ramificaciones con el resto de la economía. Aunque existen condiciones objetivas que permitirían ampliar y mejorar considerablemente el nivel del empleo agropecuario —por ejemplo, una rápida expansión de la demanda interna urbana de alimentos y abundantes recursos naturales disponibles— el subempleo rural sigue afectando a grandes masas de trabajadores marginados del progreso y constituye una de las formas más típicas que adopta el subdesarrollo en los países latinoamericanos.

En 1970 se estimaba que alrededor de 33 millones de personas trabajaban en el sector agropecuario de América Latina —es decir, de toda la fuerza de trabajo de la región 4 de cada 10 eran trabajadores agrícolas— lo que representaba uno de los más bajos porcentajes entre las regiones del mundo en desarrollo, muy inferior a los países asiáticos y africanos.[1]

La importancia relativamente baja del empleo agropecuario refleja en parte un sostenido proceso migratorio interno: se calcula que en el transcurso de los últimos veinte años —1950-1970— la movilización rural-urbana afectó, en América Latina, a más de 30 millones de personas, cifra que puede aumentarse a 40 millones si se considera el crecimiento vegetativo adicional que trajo consigo la población emigrada.

A diferencia de los países adelantados, en los que el desarrollo más acelerado de los centros urbanos ha requerido mano de obra adicional, provocando la transferencia de trabajo de la agricultura a otros sectores de la economía y obligando a la mecanización agrícola, en el caso de la mayoría de los países latinoamericanos el proceso migratorio se generó en las áreas rurales, provocado por la situación de miseria que se vive allí y ha contribuido a esparcir el desempleo en las ciudades.

La ocupación en actividades industriales, en términos relativos, ha

* Contribución original. Las opiniones y cifras que figuran en este trabajo son de la responsabilidad de los autores. La institución en que trabajan puede no compartir las ideas expuestas en él.

[1] América Latina, para efectos de este trabajo, comprende sólo los países continentales ubicados al sur del Río Bravo, es decir, incluye México, Centroamérica y América del Sur, y excluye al Caribe.

permanecido estancada durante la década de 1960. El incremento en el empleo urbano ha significado en gran medida la proliferación de las actividades comerciales por "cuenta propia", el comercio ambulante, el servicio doméstico y otras actividades "no especificadas" en donde se ha refugiado gran parte de la población sin grandes calificaciones ni recursos de capital para invertir. Si bien es cierto que muchas de estas actividades devengan un bajísimo ingreso y procuran empleo inestable, también es verdad que el ingreso medio recibido en la ciudad es dos o tres veces mayor que el ingreso medio agrícola. En otras palabras, los habitantes rurales han encontrado que valía la pena arriesgarse a ir a trabajar a la ciudad, en donde aun siendo afectados por periodos de desempleo abierto de cierta consideración, ganan de todos modos más que en el campo.[2]

En resumen, se puede decir que el subempleo rural y su secuela, la emigración masiva hacia la ciudad, están alimentando con recursos humanos no calificados un crecimiento urbano muchas veces hipertrofiado. Contribuye también a encarecer los costos de urbanización, a trasladar la pobreza y hacerla políticamente explosiva, a agudizar el desempleo abierto en la ciudad, a presionar hacia abajo los salarios urbanos, especialmente los no calificados y, por último, a debilitar el poder de negociación de la organización sindical urbana. Por otra parte, está erosionando el poder político de los latifundistas y obligando a las autoridades nacionales a preocuparse en forma más inmediata de los problemas más urgentes que se suscitan con las poblaciones marginales. Por último, hay que reconocer que si bien es cierto que desde un punto de vista social la migración no es la manera óptima de impedir que la tasa de subempleo rural alcance límites insospechados, es la única forma que la población marginada rural tiene para mejorar su situación sin tener que esperar futuros cambios que pueden resultar lejanos y aleatorios.

Este trabajo pretende concentrarse en algunos aspectos seleccionados del problema, aunque naturalmente se corra el riesgo de simplificar demasiado una realidad muy compleja. Su espíritu general no es tanto detenerse muy detalladamente en las características, gravedad y trascendencia que tiene el subempleo —aspectos en cuya importancia no es necesario insistir— como en las posibilidades y obstáculos que hay para su solución.

[2] En una encuesta realizada en barrios marginales de Managua se encontró que el salario medio semanal en trabajos inestables era casi 3 veces superior al ingreso medio del campesino más pobre, aunque este tipo de trabajador urbano tenía un desempleo abierto del 25%. OIT, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, *La situación y perspectivas del empleo en Nicaragua*, Santiago de Chile, 1972, (documento de trabajo mimeografiado).

El concepto de subempleo que se está utilizando implica básicamente que hay desperdicio de fuerza de trabajo agrícola porque existe ocio involuntario, muy baja productividad o una mezcla de ambos. Dicho concepto encierra necesariamente una idea de posibles transformaciones orientadas al incremento de la utilización de mano de obra, las cuales sólo se podrían conseguir aplicando políticas adaptadas a condiciones concretas y cambiantes.

Las coyunturas favorables que alivian esporádicamente el destino del campesino de bajos ingresos normalmente no son más que paliativos que impiden que se desate la violencia en forma abierta. Lo más importante de todo, para empezar a tratar de enfrentar verdaderamente el problema, sería que —al más alto nivel de gobierno— se tomara la firme decisión de erradicar la desocupación y pobreza rural, sabiendo que el proceso de cambio llevará tiempo y sacrificio, dada la magnitud y complejidad de la tarea.

A. El empleo agropecuario y la problemática rural

1. *El marco general y la evolución más reciente*

Dentro de la región, la importancia de la ocupación agrícola es muy variable. Por un lado los países con mayor desarrollo relativo (Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela) tienen menos de una cuarta parte de la población dedicada a la agricultura. En el otro extremo, México, la mayor parte de los países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) y los países del sur de menor desarrollo relativo (Bolivia, el Ecuador y Paraguay) tienen más de la mitad de su población activa laborando en actividades agrícolas.

La baja productividad media del trabajador, que oscila entre 500 y 700 dólares al año, es una característica general muy importante en el cuadro del empleo agrícola latinoamericano.[3] Únicamente la Argentina y el Uruguay, que tienen una productividad más de tres veces superior a la media, constituyen una clara excepción.

No sólo la productividad y por lo tanto el ingreso agrícola en general es bajo, sino que también está mal repartido. Más de la mitad de la población que depende de la agricultura tenía en 1970 ingresos *per capita* que oscilaban entre 50 y 70 dólares al año. Este hecho, que afecta especialmente a los minifundistas y campesinos sin tierra, tiene especial importancia en la economía, ya que este numeroso sector de la

[3] El producto medio por trabajador en 1970, de 640 dólares, implica sólo un poco más de 2 dólares al día. El salario agrícola medio tiene que ser mucho más bajo.

sociedad tenía un poder de compra inferior en más de 5 veces al ingreso medio de la población nacional.[4]

Aunque la producción agropecuaria de la región se ha incrementado sustancialmente a un ritmo semejante al experimentado por el desarrollo mundial (cerca de 3% anual entre 1952-56 y 1971), debido al extraordinario aumento demográfico la producción *per capita* apenas se ha mantenido constante, lo que indudablemente no puede satisfacer la creciente demanda de alimentos que trae consigo el incremento del ingreso nacional *per capita* (2.5% anual en promedio). Los esfuerzos realizados para elevar los rendimientos y expandir el área cultivada permitieron aumentar la producción, pero tuvieron sólo un éxito moderado en lo que se refiere al nivel de empleo agropecuario. Midiendo este último por el número de personas activas, se observa que en la década de 1960 el aumento se hizo a una tasa anual acumulativa cercana al 1%, es decir, a un ritmo 3 o 4 veces inferior a las actividades no agrícolas.[5] A pesar de que la productividad agrícola por trabajador se incrementó a una velocidad cercana al 2% al año, en la década aumentó levemente la brecha existente entre ella y la de la economía en su conjunto.[6]

En resumen, fuera de algunos casos en que la situación ya a comienzos de la década de 1960 era relativamente satisfactoria (especialmente la Argentina y el Uruguay) y aun en países aislados que han manifestado una clara decisión política de alterar la estructura agraria (Chile y Perú), en la región, con menor o mayor gravedad relativa, el empleo rural sigue manteniendo características generales que dejan mucho que desear y el problema del subempleo tiene pocas perspectivas inmediatas de solución.

2. *El problema del subempleo: magnitud y características*

Al principio de la década de 1970, se estima que más de la mitad de la población activa del sector agropecuario de América Latina (ex-

[4] Estimaciones realizadas para México, Centroamérica (excluido Panamá), Chile, el Brasil, el Perú y Paraguay —que comprenden más del 80% de la población agrícola de la región— indican que la población agrícola con bajos ingresos representaba cerca del 57% de la población agrícola y cerca del 25% de la población total.

[5] El incremento del empleo agrícola se ha medido a través del aumento de la población económicamente activa, incluyendo por lo tanto un porcentaje considerable de subempleo.

[6] En 1960 la productividad por trabajador agropecuario era equivalente al 43% de la productividad de la economía en su conjunto; en 1969 había bajado al 41% (CEPAL, *Estudio económico de América Latina 1970*, Nueva York, 1971).

cluyendo la Argentina y el Uruguay) tiene serios problemas de empleo. Síntomas de desempleo abierto de consideración se presentan muy raras veces en la agricultura. El principal problema que afecta a los trabajadores del campo es el subempleo, cuya importancia, estimada en desempleo equivalente —es decir, en puestos de trabajo productivos que habría que crear para tener pleno empleo— alcanza magnitudes que varían entre 15 y cerca del 40% del total de la fuerza de trabajo del sector, según el país que se considere.[7]

El subempleo agropecuario, es decir la utilización inadecuada de los recursos humanos del campo, adopta formas distintas. En la práctica se estima que una persona en edad, en condición y con deseos de trabajar, está subocupada cuando, a pesar de su voluntad, trabaja menos tiempo de lo que podría o si trabaja plenamente, lo hace en actividades poco productivas o que le procuran niveles de ingresos anormalmente bajos.[8] El subempleo tiene que ser mirado tanto bajo el ángulo del tiempo trabajado, como de la productividad del trabajador y de los ingresos que obtiene de su actividad. En cuanto a concepto, el subempleo implica necesariamente tener *ex-ante* una norma relacionada al tiempo durante el cual se puede anualmente trabajar, así como una idea de lo que debería ser la productividad media del trabajador y su nivel de ingresos.

La forma más conocida de subempleo consiste en que el trabajador y su familia tienen a lo largo del año un tiempo disponible para trabajar superior al requerido. Esta situación puede afectar a parte de la fuerza de trabajo en forma permanente, obligándola eventualmente a cambiar de domicilio y actividad o, lo que es más frecuente, produ-

[7] A título de ejemplo se pueden mencionar las siguientes tasas de desempleo equivalente para la agricultura de algunos países estudiados por el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC): 20% en Chile, 36% en Perú; 19% en Nicaragua; 24% en Panamá; 18% en la Meseta Central de Costa Rica. En Colombia, según estudio de la OIT el desempleo equivalente del sector agropecuario fue estimado, para el año 1970, en 21% (OIT, *Hacia el pleno empleo,* Ginebra, 1970).

[8] La Undécima Conferencia Internacional de los Estadígrafos del Trabajo distinguió dos categorías de subempleo "...El *subempleo visible* que caracteriza a las personas que trabajan involuntariamente a tiempo parcial o durante periodos inferiores a lo normal; el *subempleo* invisible que caracteriza a una persona para la cual la duración del trabajo no está reducida de manera anormal pero cuyo empleo es inadecuado bajo otros puntos de vista como: *1)* que el empleo no le permite hacer pleno uso de sus mejores aptitudes o capacidades; *2)* que las ganancias obtenidas de su empleo son anormalmente bajas; *3)* que está ocupado en un establecimiento o una unidad económica donde la productividad es anormalmente baja." FUENTE: Organisation Internationale du Travail, Onzième Conférence Internationale des Statisticiens du Travail, *Mesure du sous-emploi, concepts et méthodes,* BIT, Ginebra, 1966.

cirse sólo estacionalmente. En este último caso hay ocupación plena únicamente durante unos pocos meses del año y empleo parcial la mayor parte del tiempo, con excepción de ciertas épocas en las cuales hay muy poco qué hacer.

El desempleo temporal está relacionado con las variaciones estacionales en la demanda de trabajo que se producen en la agricultura. Este hecho, que puede ser universal, adquiere importancia considerable en ciertos países latinoamericanos debido a la especialización en algunos productos de exportación, como café, algodón, arroz y azúcar, cultivados en grandes haciendas. En algunas regiones la tendencia al monocultivo domina abiertamente el uso de los mejores recursos, especialmente la tierra y el mercado de trabajo, dejando muy poca oportunidad para otras actividades, las cuales son relegadas a áreas marginales en poder generalmente de los campesinos más pobres. En tales casos se producen desniveles considerables en la demanda de mano de obra entre los meses de cosecha y las actividades normales del resto del año, los cuales además ocasionan importantes migraciones temporales de la fuerza de trabajo rural.[9]

La segunda forma de subempleo, y sin duda la más importante, está relacionada con la productividad del trabajo medida por el valor de la producción obtenida por hombre, la cual condiciona los niveles de ingresos. En este caso existe subempleo cuando el ingreso que se obtiene del trabajo es inferior a lo que se debería normalmente haber conseguido. Esta situación, que muchas veces coexiste con el subempleo temporal, está estrechamente vinculada a la estructura de tenencia de la tierra y de comercialización de los productos y afecta a muchos sectores de la sociedad agrícola, especialmente los minifundistas y los campesinos sin tierra.

La productividad del trabajo tiene que relacionarse con el concepto de *empleo productivo;* es decir, de puesto de trabajo que no solamente permite ocupar plenamente el tiempo de trabajo sino que proporciona además un adecuado nivel de ingreso. El problema surge de la interpretación a dar a la expresión "justo nivel de ingresos". Al respecto, es relativamente fácil llegar a acuerdo en lo que concierne al trabajador sin tierra; más complicada es la situación con respecto a los pequeños propietarios.

En el caso del trabajador sin tierra, se debe distinguir entre traba-

[9] Estudios realizados por PREALC indican que en una región relativamente diversificada como la del valle central de Chile, la demanda de trabajo en el mes de mayor actividad es el doble de la existente en el mes de menor actividad. En regiones en que predomina un cultivo (caso del algodón en la región del Pacífico de Nicaragua, del arroz y de la caña de azúcar en ciertas provincias de Panamá) esta relación puede ser superior al triple.

jador asalariado y feudatario. Se considera subempleado al obrero agrícola cuando la remuneración por su trabajo no guarda relación con su aporte al proceso productivo y no corresponde por lo menos al salario mínimo legal correspondiente. En general, si bien un número relativamente reducido de obreros puede tener la suerte de trabajar en forma permanente en ciertos establecimientos grandes y que ofrecen salarios comparativamente altos, la gran mayoría queda sujeta a un mercado de trabajo en el que abunda la mano de obra no calificada, sometida a oscilaciones estacionales, todo lo cual se traduce finalmente en trabajo ocasional y mal pagado.

En cuanto al feudatario, es decir, el trabajador que recibe en usufructo una parcela de tierra del dueño de la hacienda a cambio de la obligación de proporcionarle gratuitamente cada mes cierta cantidad de días de trabajo y de entregarle parte de su producción o de comercializar por su intermedio dicha producción, su inclusión en la categoría de subempleado depende de las características del contrato que lo liga con el dueño de la tierra. En la inmensa mayoría de los casos el feudatario padece de subempleo invisible, ya que a pesar de estar ocupado durante todo el tiempo que tiene disponible, las ganancias obtenidas de su trabajo son anormalmente bajas debido al hecho de que parte sustancial del valor de su trabajo está siendo prácticamente confiscado por el dueño de la tierra, sea porque el valor de los días de trabajo proporcionados gratuitamente a la gran explotación es muy superior al precio que se debería pagar por la tierra concedida, sea porque la obligación de entregar y/o comercializar parte de la producción al dueño de la tierra se traduce para el feudatario en un ingreso reducido, muy inferior al valor agregado resultante de su trabajo.

Para el caso del pequeño propietario o productor minifundista, el problema de subempleo que enfrenta se origina por una parte en la reducida extensión de su predio, que no alcanza para ocupar toda la fuerza de trabajo familiar disponible y, por otro lado, en la baja productividad e ingreso limitado que obtiene del trabajo familiar utilizado en su explotación, lo cual está relacionado en gran medida con los métodos primitivos de producción que usa generalmente, la escasa asistencia técnica y crediticia que recibe y los precios reducidos que se le pagan en caso de venta de sus productos. La inadecuada relación entre los factores productivos fundamentales como son tierra, capital y trabajo —poca disponibilidad de los primeros y abundancia del último— hace que el valor agregado por persona ocupada sea reducido. Aunque se obtenga en el minifundio un rendimiento económico por unidad de tierra más alto que en la hacienda, se termina percibiendo un ingreso familiar muy exiguo.[10]

[10] Debido a que en el minifundio se explota en forma intensiva casi toda la

B. PRINCIPALES CAUSAS DEL SUBEMPLEO RURAL

La existencia del subempleo agropecuario está estrechamente relacionada con el monto de la población, la estructura de tamaño y tenencia de las explotaciones, los sistemas de abastecimiento de insumos y de obtención de créditos, los circuitos de comercialización y otros factores que inciden en la producción. Por su trascendencia, merece destacarse el avance tecnológico. A partir de la década de 1950, el rápido desarrollo del fenómeno de modernización ha contribuido a agudizar sustancialmente el problema de la utilización de la fuerza de trabajo y de la distribución del ingreso agropecuario.

1. *La estructura agraria*

La estructura está relacionada con la distribución de la tierra y con las formas de tenencia, las cuales a su vez repercuten en el grado de utilización de la mano de obra y en los niveles de ingresos.

Con explotaciones de menos de 5 hectáreas de superficie por lo general —lo que significa un promedio de 2 a 3 hectáreas por predio en la mayoría de los casos— los minifundistas, como se señaló anteriormente, no tienen tierras suficientes para ocupar plenamente la fuerza de trabajo familiar existente.

Aunque los modos de producción descansan en el uso de la fuerza humana, con utilización de herramientas sencillas, que requieren mucho tiempo por unidad de superficie, y de que se produzcan además demoras adicionales relacionadas con la fragmentación de las explotaciones y la relativa lejanía entre las parcelas, se estima que la finca del minifundista no requiere más de 100 a 150 días de trabajo al año. Como por otra parte se calcula entre 400 a 500 días la disponibilidad familiar anual de la fuerza de trabajo, se puede decir que, en promedio, sólo la cuarta parte de la oferta potencial de mano de obra es utilizada en la pequeña explotación por cuenta propia.[11]

Por su parte, los ingresos familiares obtenidos por los minifundistas en su propia explotación difícilmente sobrepasan el equivalente de 50 dólares anuales *per capita*. Se requieren por consiguiente otras fuentes monetarias. Las más frecuentes consisten en trabajos temporales en

tierra, mientras que en la gran hacienda coexisten cultivos de gran rendimiento, con actividades extensivas y tierras no utilizadas, el primero obtiene rendimientos económicos por *hectárea disponible* superiores a la segunda, a pesar de que la productividad física por *hectárea cultivada* sea inferior en la pequeña explotación en relación a la gran propiedad. (Ver capítulo XVI.)

[11] Esta proporción debería ser aún menor si se utilizaran sistemas de producción más racionales.

explotaciones de mayor tamaño ubicadas en la región, en el empleo estacional proporcionado por los cultivos comerciales, o en actividades no agrícolas a tiempo parcial.

La acumulación en pocas manos de la mayor parte de recursos naturales tan importantes como la tierra y el agua ha provocado además la aparición de varias formas de tenencia —muchas veces basadas en acuerdo verbal— con beneficios y obligaciones muy dispares entre el que posee y el que recibe y trabaja la tierra. El caso extremo, muy difundido en los países andinos, consiste en una relación de trabajo semiservil, conocido bajo el término genérico de *colonato*.[12] El colono es una categoría de trabajador sin tierra propia que históricamente ha sido conducido, por el hecho que toda la extensión inmediatamente aprovechable tenía dueño, a aceptar un *status* de feudatario de una gran explotación. En la actualidad —y como producto de arreglos tradicionales— para poder obtener de la hacienda el usufructo de una fracción de terreno que se dejaba anteriormente sin trabajar, el colono tiene que someterse a la obligación impuesta por el dueño de la tierra de retribuirle con trabajo gratuito o subremunerado. En la práctica esta situación, cuyo origen radica en el acaparamiento de las tierras por una minoría que no las utilizaba plenamente, se traduce en mucho trabajo e ingresos paupérrimos para el colono.[13]

Durante largo tiempo se mantuvo en las áreas rurales un cierto equilibrio en cuanto al empleo. La existencia de fuentes significativas de trabajo —temporal y a veces permanente— proporcionadas por las explotaciones medianas y grandes, servía de contrapeso al acaparamiento de las tierras realizado por estas fincas. Por un lado los minifundistas y los familiares en edad de trabajar, más los campesinos sin tierra, constituían una reserva de fuerza de trabajo no calificada que podía ser utilizada por las explotaciones que necesitaban mano de obra adicional; por otro lado la posibilidad de ser contratados y recibir un salario hacía más soportable la supervivencia de una estructura desigual

[12] El sistema de colonato comprende muchas variantes que se reflejan en las diferentes denominaciones usadas en diversos países: *colonos* (el Brasil, Colombia); *inquilinos* (Chile); *allegados*, *arrendires*, *pongos*, *yanaconoas* (el Perú); *huasipungueros* (el Ecuador), etcétera.

[13] A pesar de que el colono trabaja todo lo humanamente posible, muchas veces no le alcanza el tiempo para cumplir con sus obligaciones frente al dueño de la tierra y cultivar al mismo tiempo su parcela. Para superar el problema representado por el número mínimo de días de trabajo que el trabajador tiene que aportar a la gran explotación, han aparecido subformas de dependencia entre el que usufructa de la tierra y otro trabajador. El caso más típico es el de los llamados *allegados* de la selva alta del Perú que reciben una fracción de la parcela que ha sido entregada a los *arrendires* por la hacienda a cambio de proporcionar parte del trabajo gratuito a que están obligados los arrendires.

de la propiedad de la tierra y explicaba al mismo tiempo la permanencia en el campo, aun en condiciones muy pobres, de una importante masa de trabajadores sin preparación para afrontar la complejidad de un medio urbano.[14]

El surgimiento del proceso de modernización de las grandes propiedades y su acelerado impulso durante la década de 1960 está cambiando rápida y fundamentalmente la situación.

2. *El proceso de modernización*

Entre 1950 y 1970, según los anuarios de producción de la FAO, el sector agropecuario latinoamericano multiplicó por 10 su consumo de fertilizantes comerciales y por 5 el número de tractores utilizados. Al mismo tiempo, creció con extrema rapidez el uso de todo tipo de maquinaria así como el de los insumos químicos (insecticidas, fungicidas, herbicidas, productos para fumigación, productos antiparasitarios, etcétera). La modernización aumentó la productividad de los suelos y la producción nacional, pero benefició esencialmente a los productores medianos y grandes, receptivos a las innovaciones, con capital para pagarlas, con garantías para conseguir créditos y por último capacitados económicamente para correr el riesgo de un eventual fracaso. En cuanto a los pequeños productores y los trabajadores sin tierra, no solamente se beneficiaron muy poco con las innovaciones, sino que han visto además disminuir drásticamente sus fuentes de empleo. En muchos casos fueron expulsados de las parcelas concedidas, ya que su fuerza de trabajo, con la introducción de maquinaria, había perdido importancia y la tierra adquirido más rentabilidad.

El uso de la nueva tecnología hace decrecer considerablemente los requerimientos de mano de obra para determinadas actividades agrícolas. Así, por ejemplo, el empleo de productos químicos esparcidos por medios mecánicos sustituyó casi totalmente la mano de obra ocupada en los trabajos de limpieza de malezas de los cultivos. Del mismo modo la introducción de máquinas potentes y perfeccionadas para los trabajos de preparación de los suelos, de la cosecha y para el transporte de los productos, remplazó importantes contingentes de mano de obra.

Para ciertos cultivos seleccionados, de importancia en América La-

[14] Además del trabajo estacional de recolección en las cosechas, existen esporádicamente ciertas oportunidades de empleo temporal para deshierbar, arreglar cercos, limpiar canales de irrigación, etcétera. Tales trabajos, cuando se llevan a efecto en épocas distintas a las labores requeridas para sus propios cultivos de subsistencia, permiten ocupar más plenamente la mano de obra disponible e incrementar el nivel de ingreso monetario percibido.

tina, la mecanización de la cosecha se tradujo en una fuerte reducción de las fuentes de trabajo. Es, en particular, el caso de la caña de azúcar donde la utilización de maquinarias cortadoras, combinadas con levantadoras y *trailers* para recoger, cargar y trasportar la caña del campo al ingenio azucarero, reduce en 90% los requerimientos medios para la cosecha en comparación con la realizada por macheteros.[15] En el mismo orden de ideas las máquinas combinadas modernas utilizadas para la recolección de arroz o trigo requieren, por hectárea cosechada, la tercera parte de la fuerza de trabajo necesitada por las máquinas semiperfeccionadas y menos de la décima parte de los requerimientos según sistemas manuales tradicionales.

Al nivel de toda una economía, la mecanización agrícola en sus diversas modalidades puede llegar a anular completamente el efecto positivo que podrían haber tenido sobre el nivel del empleo agropecuario los cambios en la estructura de la producción resultantes de la intensificación del uso de la tierra.[16] Así sucedió en Chile en 1955-65.

En el decenio indicado la disminución de las necesidades de trabajo en las actividades agropecuarias chilenas —medida según las necesidades en días-hombre por hectárea o por cabeza de ganado— provino casi exclusivamente del efecto tecnológico. Esta disminución no pudo ser compensada por los cambios ocurridos en la estructura productiva. En términos absolutos se puede estimar que el probable efecto de la mecanización de los cultivos fue sustituir 16 millones de días-hombre; como el incremento durante el periodo considerado fue de algo más de 8 mil tractores, se puede calcular que cada tractor desplazó, en promedio, el equivalente de unas dos mil jornadas de trabajo cada año.[17] En

[15] Además de reducir los requerimientos de mano de obra, el procedimiento mecanizado tiene, para el productor, la ventaja de aumentar la producción. En efecto, el rendimiento en azúcar depende en gran parte de la prontitud del procesamiento una vez cortada la caña; una disminución del tiempo entre corte y traslado de la caña del campo a la fábrica influye por consiguiente en la productividad del cultivo.

[16] Mayor uso del riego y aumento de actividades que reclaman mayor intensidad de trabajo como hortalizas, frutales, viñas y pastos artificiales, en detrimento de los cultivos de carácter extensivo como son los cereales y los pastos naturales.

[17] A igualdad de tecnología (40 jornadas por hectárea, cifra estimada para 1955), se habrían necesitado en 1965, 50.1 millones de días-hombre para los cultivos anuales. Como se estima que dichos cultivos ocuparon solamente 34.1 millones de días-hombre, se habrían ahorrado 16 millones de jornadas, atribuibles esencialmente a la incorporación de 8 100 tractores y otra maquinaria. De ello resulta una relación media cercana a 2 000 jornadas por tractor adicional (se trata en realidad de "equivalente tractor", es decir, del conjunto de maquinarias de diversas clases que la utilización de un tractor permite hacer funcionar). (Ver también capítulo XI.)

otras palabras, a un incremento medio de 800 tractores por año correspondería una menor necesidad anual equivalente de 6 350 hombres-año, cifra que representa el triple del crecimiento anual real de la población económicamente activa agropecuaria.[18] Si no se hubiera producido la mecanización observada las necesidades de trabajo se hubieran incrementado y el nivel de empleo por lo menos se hubiera estabilizado en vez de deteriorarse.

En resumen, la modernización agrícola tiene un gran efecto en la ocupación rural. Cuando el fenómeno irrumpe en una sociedad estructuralmente estratificada tienen graves repercusiones en el empleo y en los niveles de ingresos de los menos favorecidos. En efecto, al mantenerse la desigual repartición de la tierra y del capital, pero cambiándose el modo de producir y el papel tradicionalmente asignado a la mano de obra, el peso del reajuste recae en los menos preparados para afrontarlo. Sin organización sindical para defenderse, los trabajadores que componen la reserva de fuerza de trabajo tienen que depender cada vez más del empleo en su parcela, aceptar las condiciones de salarios impuestas por los empleadores o, en la medida que queda una frontera agrícola que conquistar, migrar a las zonas de colonización. Aunque parte importante se desplazó hacia las ciudades, muchos permanecieron en el campo y empezaron a presionar para que la situación cambie.

C. Posibles respuestas al desafío

La evolución futura del empleo está relacionada con el aumento de la población y con la creación de fuentes de trabajo adicionales.

Después de un periodo de fuerte crecimiento demográfico los países latinoamericanos han entrado en una fase más moderada con tasas promedio de crecimiento de población inferiores al 3% anual. Estos cambios no modifican, sin embargo, los términos del problema para los diez o quince años por venir, dado que la población que va a llegar a edad activa durante los próximos quinquenios nació ya durante la década de 1960. Se debe, por consiguiente, buscar soluciones por el lado de la creación de nuevos puestos de trabajo.

[18] Durante el periodo 1955-1965 la población económicamente activa del sector agropecuario aumentó anualmente en 2.1 mil personas en promedio. Por su parte, el incremento de 800 tractores por año cada uno de los cuales sustituyó 2 000 jornadas significó un menor requerimiento de 1.6 millones de jornadas por año, o sea, el equivalente de 6 350 hombres-año, considerando que el número anual de días disponibles para trabajar es de 255. (PREALC, Michel Bouvier y Sergio Maturana, *El empleo en el sector agropecuario y el proceso de reforma agraria*, Santiago de Chile, 1972).

En lo que se refiere al empleo agropecuario, se podría pensar en una política para acelerar las migraciones hacia las ciudades, haciendo descansar el abastecimiento del país esencialmente en la producción de la mediana y gran explotación moderna. El problema del empleo agrícola se resolvería de este modo traspasándolo del campo a la ciudad. Con todo, esta fórmula no deja de tener muy dudosa validez en la actualidad, dada la incapacidad de los sectores no agrícolas para absorber productivamente el propio crecimiento urbano aumentado con las olas migratorias. En tales circunstancias, y sin desconocer que a más largo plazo la solución del problema ocupacional pasa por una disminución de la fuerza de trabajo agropecuaria, parece imprescindible pensar en una verdadera política de empleo agropecuario tendiente a frenar por un tiempo las migraciones de manera de aliviar las presiones que se ejercen en el empleo urbano. Una política de este tipo, para tener éxito, tiene que crear mejores condiciones de vida en las áreas rurales, suprimiendo los obstáculos estructurales y fomentando actividades complementarias, para lograr un aprovechamiento óptimo del potencial económico y una justa redistribución del ingreso resultante.

El crecimiento del empleo y del nivel promedio del ingreso están relacionados con el aumento de la superficie cultivada y de la masa ganadera, con cambios en el uso de la tierra, con la creación de actividades para la fabricación de insumos y maquinarias y su mantenimiento, así como con la transformación y acondicionamiento de los productos del campo. Los cambios estructurales que pueden provenir de una reforma agraria son de particular importancia al respecto, ya que permiten crear explotaciones económicamente viables, donde la tierra sea aprovechada al máximo. Además, la reforma agraria permite que el excedente antiguamente confiscado por el propietario beneficie ahora a los trabajadores. Por último, el reordenamiento en la posesión de la tierra puede facilitar el desarrollo de programas de modernización del sector, sin consecuencias muy negativas en el empleo.

Sin menospreciar el interés que representan para la utilización de la fuerza de trabajo disponible los programas de ampliación de la frontera agrícola mediante colonización, así como los relacionados con la agroindustria y los sistemas de transporte y comercialización, parece más conveniente examinar con mayor cuidado las consecuencias en el empleo que se relacionan con la reforma agraria y la modernización, utilizando para tal propósito estudios de casos, es decir, de países en los cuales existan procesos de reforma y de modernización bien definidos.

1. *Reforma agraria y empleo: el caso de Chile* [19]

La experiencia chilena de reforma agraria, empezada en 1965, además de constituir un proceso actual en plena marcha,[20] presenta algunas características que revisten mucho interés para las políticas de empleo.

Una breve relación de los problemas de empleo e ingreso de la situación inicial, así como de los esfuerzos realizados para resolverlos a través de la reforma agraria, permitirá comprender mejor tanto la inmensidad de la tarea propuesta como la naturaleza del debate que surge constantemente alrededor del proceso.

El examen de la situación del nivel de empleo en 1965 indica que en el seno de la población económicamente activa del sector agropecuario, estimada en alrededor de 650 mil, existía un subempleo equivalente al 20% del total, en su mayor parte de carácter estacional.[21] Sin embargo, el problema principal consistía en el bajo ingreso que percibía más del 70% de los trabajadores, constituido por obreros, minifundistas y parte de los productores de tamaño familiar. En resumen, existían más de 400 mil trabajadores con problemas de bajos ingresos, incluyéndose en este número más de 100 mil casos en que era necesario crear nuevos puestos de trabajo para regularizar el nivel de empleo.

En el primer periodo de la reforma agraria desarrollado entre 1965 y 1970 —correspondiente a la administración del presidente Frei— se fortalecieron y crearon nuevas instituciones gubernamentales para enfrentar el problema. Se inició el proceso de expropiación —en 5 años se expropia más del 12% de la superficie agrícola nacional favoreciendo a cerca de 40 mil familias— y al mismo tiempo se impulsó un vigoroso movimiento de sindicalización campesina, el que, a partir de sólo 2 mil afiliados en 1964, alcanzó 140 mil en 1970. Durante este periodo se concedió especial importancia a la política de expropiación combinada con aumento de la producción. Esta política permitió en las haciendas expropiadas mejorar el uso de la tierra, lo que implicó aumentar la utilización de insumos modernos y el parque de tractores y maquinarias. En el subsector no reformado, que siguió siendo muy importante, se produjeron también cambios inducidos en parte por la presencia de la reforma agraria. Los niveles de ingreso de los traba-

[19] Las cifras indicadas en este punto provienen en su mayor parte del estudio de PREALC, *El empleo en el sector agropecuario y el proceso de reforma agraria, op. cit.* [Éste no sería el caso en 1975.]

[20] Ver también el capítulo XXII.

[21] Se estima que en 1970 cerca del 25% de la población económicamente activa chilena estaba trabajando en la agricultura, cifra relativamente baja en países en vías de desarrollo. Ver también nota 7.

jadores del campo se modificaron de manera significativa, debido a los aumentos en la productividad por hombre y a la redistribución de parte importante del excedente que antiguamente quedaba en poder de los grandes agricultores. Se logró cierto progreso en la productividad del trabajo, tanto en el área reformada, en donde se hicieron inversiones de consideración, como en el área no reformada, en donde, si bien los grandes agricultores evitaron realizar nuevas inversiones, intentaron aprovechar los recursos humanos, de capital y de tierra disponibles. Las utilidades del propietario pasaron a manos de los trabajadores en caso de expropiación, o disminuyeron notablemente a raíz del aumento en el nivel de remuneración del trabajo. El salario tuvo que alzarse a causa de la pujante acción de los sindicatos campesinos y del temor a la expropiación, posibilidad que se podía materializar más rápidamente en casos de conflictos sociolaborales.

Las ambiciosas metas de ingreso *per capita* para los asentados explican en parte la lentitud de la marcha del proceso y los resultados, relativamente modestos obtenidos en materia de mejorar directamente el nivel del empleo global, tanto cualitativa como cuantitativamente.

La experiencia adquirida en el primer periodo de aplicación de la reforma, así como la plataforma política del nuevo gobierno, condujeron a un extraordinario incremento del proceso expropiatorio, el que prácticamente se terminó a mediados de 1972, de acuerdo con los límites legales existentes. En menos de dos años se expropió adicionalmente cerca del 20% del área agrícola nacional, incorporándose casi 60 mil nuevas familias. Detrás de esta aceleración parece haber existido la idea de acortar el periodo de transición e incertidumbre, así como la de extender los beneficios de la reforma al mayor número posible de campesinos y obreros desposeídos de tierra. Para ello, además de disponerse de más tierras, se ha pensado en la creación de unidades de explotación también de carácter cooperativo y comunal, pero más abiertas en lo que se refiere a la admisión de nuevos socios —Centro de Reforma Agraria (CERA)— así como en la planificación regional, en la que tengan más participación los campesinos todavía no organizados en sindicatos ni en cooperativas o asociaciones de agricultores.

A pesar de este gran esfuerzo, y haciendo abstracción de posibles cambios en el nivel de la producción agropecuaria, si se estima el número total de campesinos beneficiados más directamente por la reforma agraria en 100 mil, se podría concluir que aún en la actualidad quedarían pendientes problemas de ingreso y empleo para más de 300 mil personas, o más del 50% de la población activa total, en su gran mayoría minifundistas, cifra en la que estarían incluidos más de 100 mil trabajadores temporales.

En otras palabras, después de casi 7 años de haberse iniciado el pro-

ceso expropiatorio, prácticamente se ha conseguido el primer gran objetivo de la reforma agraria —la destrucción del latifundio— y parcialmente el segundo —la redistribución del ingreso—, pero la paz y justicia social, así como el desarrollo en base a nuevas instituciones y relaciones sociales, probablemente sólo puedan obtenerse en un plazo más largo.

Las preocupaciones actuales sobre la política agrícola todavía giran alrededor de la reforma agraria —invasiones de tierra, "tomas" e intervenciones, tamaño de la reserva inafectable, etcétera— lo que hasta cierto punto no hace sino reflejar la tremenda presión de los marginados del proceso. Sin embargo, también han ido recobrando importancia aspectos que durante varios años habían desaparecido del primer plano, tales como la necesidad de aumentar la producción,[22] precio de los productos e insumos agropecuarios, etcétera.

Las perspectivas del proceso de reforma agraria están muy relacionadas con la naturaleza y características que adopte el futuro desarrollo de las áreas rurales. Una coyuntura muy favorable al respecto son los síntomas que se presentan en el estancamiento o aun la disminución del número absoluto de la población activa agropecuaria. Ello hará factible en el futuro —en forma mucho más fácil que en el pasado— conseguir que el ingreso *per capita* en el sector aumente con relativa rapidez. Sin embargo, un verdadero desarrollo rural se conseguirá sólo en la medida que haya una integración real entre la política de reforma y la de desarrollo agropecuario.

El problema de asegurar la justicia social en el campo está relacionado con el destino del gran número de marginados del proceso. La solución del mismo dependerá del éxito que se obtenga en diseñar e implementar mecanismos institucionales que aseguren la coparticipación y la movilidad laboral intrarregional entre las unidades reformadas y las no reformadas. Gran parte del desarrollo futuro descansará básicamente en la utilización de los recursos naturales y de la organización de apoyo del subsector reformado. Si no se consigue la movilidad laboral aludida, se correría un doble riesgo, el que no se produzca el aumento esperado por falta de brazos en donde se necesitan, o si se consigue por ejemplo a través de la mecanización que persista la coexis-

[22] Un aspecto polémico de actualidad está relacionado con el gran incremento de las importaciones de alimentos ocurrido en 1972. Este notable aumento, estimado en alrededor de 800 millones de dólares, parece por lo menos estar relacionado con cuatro sucesos simultáneos: el aumento de los precios en el mercado internacional; aumento de la demanda de sus propios productos en las áreas rurales atribuible al incremento del ingreso y la consiguiente disminución de la proporción enviada a los mercados; el aumento de la demanda de alimentos en las áreas urbanas debido a las políticas redistributivas del ingreso en favor de los pobres de la ciudad, y la disminución de la producción agropecuaria.

tencia entre un grupo de campesinos privilegiados con la reforma viviendo lado a lado con bolsones de pobreza de minifundistas y obreros sin tierra parcialmente ocupados, lo que es socialmente inconveniente.

Este problema de relaciones sociales y económicas tiene aspectos colaterales muy importantes —reorganizar el sistema de comercialización y fortalecer el procesamiento de materias primas de origen agropecuario— lo que aseguraría un mayor ingreso rural sin encarecer indebidamente los alimentos para el consumidor urbano. Aunque estas dificultades no son insolubles, hay que tener presente que la integración social armónica de la población rural puede llevar un tiempo de cierta consideración, si se recuerda que el espíritu de la política actual se basa en hacer surgir las soluciones a través de la liberación y la persuasión de una base de campesinos con poca preparación para estas nuevas tareas, y no en decisiones unívocas de alto nivel de inspiración tecnocrática, implementadas con la fuerza, como puede ser el caso en otros sistemas políticos.

2. *La modernización y sus efectos en el empleo: el caso de Panamá* [23]

Constituida por nuevas formas de administración y manejo de las explotaciones —que incluyen cambios en el uso de los suelos y del agua, introducción de insumos modernos y maquinarias, sistemas de conservación y almacenamiento de los productos— la modernización permite un mejor aprovechamiento del potencial productivo y se traduce en un aumento de la productividad de la tierra y del trabajo.

La modernización alivia la tarea del productor y disminuye los requerimientos de mano de obra por unidad de producto obtenido y, en la mayoría de los casos, también por unidad de superficie; de ahí que se pueda legítimamente preguntar cuán razonable es dejar desarrollar un fenómeno que contribuye a reducir las fuentes de empleo en un sector donde abunda la fuerza de trabajo subutilizada y donde la superficie agrícola y la masa ganadera aumentan lentamente.

Considerando la modesta participación del empleo agropecuario en la absorción de mano de obra en la década pasada y la responsabilidad que ha tenido en ella la modernización, algunos piensan en la conveniencia de frenar dicho proceso y, más especialmente, en limitar drásticamente la mecanización. A nuestro parecer se trata de una política de difícil realización, que mira sólo una de las causas del problema del subempleo y cuyo resultado conduciría a mantener tecnológicamente estancado el sector, aumentando así, en el interior de los países la-

[23] Las cifras usadas para el caso de Panamá provienen del estudio de PREALC, *La situación y perspectivas del empleo en Panamá*, Santiago, Chile, 1973.

tinoamericanos, la brecha existente entre el sector agropecuario y el resto de la economía.

Para ilustrar las complicaciones en cuanto a empleo que tiene que afrontar una economía con gran dinamismo y en donde el sector agropecuario se está modernizando rápidamente, vale la pena detenerse un instante en el caso actual de Panamá y sus perspectivas a diez años de plazo. Al principio de la década de 1970 la agricultura panameña, a pesar de haber perdido importancia dentro de la economía nacional, sigue siendo la principal actividad del país, tanto desde el punto de vista de su participación en la formación del producto interno bruto y de su peso dentro del valor de las exportaciones, como por la magnitud de su población económicamente activa.[24] Con más de 180 mil personas, en 1970 la población económicamente activa del sector representa el 40% del total de la fuerza de trabajo disponible en el país; se estima que más del 60% de ella está afectada, en distintas medidas, por el subempleo, y se calcula que la subutilización del trabajo expresado en desempleo equivalente alcanza algo más del 25% de la disponibilidad total de fuerza laboral agrícola.[25] En cuanto a los niveles de ingresos, en más de la mitad del total de las fincas el valor bruto de la producción no alcanza los 30 dólares anuales, lo cual significa ingresos brutos aún más bajos.[26]

Largo tiempo limitado a las explotaciones de plátano que producen para la exportación, el proceso tecnológico se fue generalizando durante los diez últimos años hasta abarcar cultivos como la caña de azúcar, arroz y maíz; producción de aves, porcinos y, en una medida más reducida, la ganadería de vacunos. Entre 1960 y 1970 las cantidades de insumos agrícolas importados anualmente se multiplicaron por 3 en el caso de maquinarias y aparatos agrícolas, por 6 en los tractores, 4 veces en los fertilizantes, mientras se multiplicaba por 7 el valor de las importaciones de productos químicos para la protección de los cultivos.[27]

El rápido crecimiento de la producción agropecuaria —a una tasa de 5.5% anual acumulativa durante el periodo 1960/1970— se debió a fuertes aumentos de los rendimientos y se concentró esencialmente en las explotaciones semimodernas que aumentaron la productividad de

[24] En relación al total del país, las actividades agrícola-ganaderas y selvícolas representaban en 1970, el 17% del producto interno bruto y el 66% del valor de las exportaciones de bienes.

[25] Ver nota 7.

[26] En el año 1967 la Comisión de Reforma Agraria se había fijado como meta beneficiar a 70 mil familias que tenían ingresos medios inferiores a 200 dólares al año.

[27] Las cantidades importadas equivalen a las cantidades utilizadas, ya que Panamá no fabrica estos productos.

tinoamericanos, la brecha existente entre el sector agropecuario y el resto de la economía.

Para ilustrar las complicaciones en cuanto a empleo que tiene que afrontar una economía con gran dinamismo y en donde el sector agropecuario se está modernizando rápidamente, vale la pena detenerse un instante en el caso actual de Panamá y sus perspectivas a diez años de plazo. Al principio de la década de 1970 la agricultura panameña, a pesar de haber perdido importancia dentro de la economía nacional, sigue siendo la principal actividad del país, tanto desde el punto de vista de su participación en la formación del producto interno bruto y de su peso dentro del valor de las exportaciones, como por la magnitud de su población económicamente activa.[24] Con más de 180 mil personas, en 1970 la población económicamente activa del sector representa el 40% del total de la fuerza de trabajo disponible en el país; se estima que más del 60% de ella está afectada, en distintas medidas, por el subempleo, y se calcula que la subutilización del trabajo expresado en desempleo equivalente alcanza algo más del 25% de la disponibilidad total de fuerza laboral agrícola.[25] En cuanto a los niveles de ingresos, en más de la mitad del total de las fincas el valor bruto de la producción no alcanza los 30 dólares anuales, lo cual significa ingresos brutos aún más bajos.[26]

Largo tiempo limitado a las explotaciones de plátano que producen para la exportación, el proceso tecnológico se fue generalizando durante los diez últimos años hasta abarcar cultivos como la caña de azúcar, arroz y maíz; producción de aves, porcinos y, en una medida más reducida, la ganadería de vacunos. Entre 1960 y 1970 las cantidades de insumos agrícolas importados anualmente se multiplicaron por 3 en el caso de maquinarias y aparatos agrícolas, por 6 en los tractores, 4 veces en los fertilizantes, mientras se multiplicaba por 7 el valor de las importaciones de productos químicos para la protección de los cultivos.[27]

El rápido crecimiento de la producción agropecuaria —a una tasa de 5.5% anual acumulativa durante el periodo 1960/1970— se debió a fuertes aumentos de los rendimientos y se concentró esencialmente en las explotaciones semimodernas que aumentaron la productividad de

[24] En relación al total del país, las actividades agrícola-ganaderas y selvícolas representaban en 1970, el 17% del producto interno bruto y el 66% del valor de las exportaciones de bienes.

[25] Ver nota 7.

[26] En el año 1967 la Comisión de Reforma Agraria se había fijado como meta beneficiar a 70 mil familias que tenían ingresos medios inferiores a 200 dólares al año.

[27] Las cantidades importadas equivalen a las cantidades utilizadas, ya que Panamá no fabrica estos productos.

la tierra cultivada y del trabajo, reduciendo al mismo tiempo el volumen de la mano de obra contratada de manera permanente y temporal.

La rigidez de la estructura de tamaño y tenencia de la tierra amplificó los efectos del fuerte desarrolllo de la modernización, lo que se tradujo en un grave problema de subempleo, principalmente estacional, y de bajos ingresos, que explican las importantes migraciones rural-urbanas observadas durante dicha década. De un total de 70 mil activos adicionales en que se estima el crecimiento vegetativo neto que tuvo el sector, 60 mil emigraron hacia las ciudades.

En el año 1970, para que toda la población activa agropecuaria tuviera empleo pleno hubiera sido necesario crear el equivalente de 45 mil puestos de trabajo. Además, para absorber la nueva fuerza de trabajo que ingresará en el sector durante el periodo 1970/1980, se estima que los empleos adicionales a crear deberían variar entre un mínimo de 11 mil en el caso que se quisiera mantener, por lo menos, el mismo ritmo de absorción que existió durante la década anterior, y 17 mil en la medida que se intente fomentar una política que tienda a disminuir el ritmo de las migraciones.[28] La magnitud de la tarea de la agricultura en cuanto a creación de empleos durante la década de 1970, alcanza por consiguiente un total comprendido entre 56 y 62 mil nuevos puestos de trabajo, lo cual permitiría resolver el subempleo existente a comienzos del periodo y dar ocupación a parte de la nueva población económicamente activa esperada.

Para el año 1980 las proyecciones del empleo se basan en la superficie de cultivos y la masa ganadera que se necesitarán ese año para abastecer un mercado interno y externo ampliado. Se puede alcanzar la meta de producción proyectada de varias maneras, dependiendo de la naturaleza y de la intensidad del ritmo de modernización que se produzca entre 1970 y 1980.

En el caso más favorable, si se conserva el ritmo de aumento de la productividad de la tierra observado en la década de 1960 y se mantienen los coeficientes medios de requerimientos de mano de obra por unidad de superficie del año 1970, se necesitaría ampliar la superficie de cultivos en un 30% y, con el aporte adicional de la ganadería, el empleo generado aumentaría en el equivalente de 38 mil puestos de trabajo. Si se acelera el ritmo de incorporación de fertilizantes y otros

[28] Durante la década de 1960 la población económicamente activa del sector creció a una tasa anual acumulativa de 0.6% en promedio; adoptando una política de disminución del ritmo de las migraciones que se tradujera en un aumento del 50% de la tasa de crecimiento anual de la población económicamente activa agropecuaria, el ritmo de incremento pasaría a ser de 0.9% al año durante el periodo, o sea que habría que crear 6 mil nuevos puestos de trabajo más que con la hipótesis anterior.

insumos que incrementan los rendimientos —manteniéndose el proceso de mecanización igual que en la hipótesis anterior— se necesitaría aumentar la superficie de cultivo en sólo 9% con relación a 1970, y se podría crear el equivalente de 25 mil nuevos puestos de trabajo. Finalmente, si tanto la tecnología que ahorra tiempo como la que ahorra mano de obra fueran incrementándose en forma acelerada, el número de empleos adicionales que se requeriría para llegar a las metas de producción sería sólo equivalente a 13 mil, de los cuales cerca del 90% sería para ganadería y pastos.

El caso de Panamá es bastante ilustrativo del dilema que debe enfrentar un país que desea fomentar una política de producción con objetivos de empleo. A pesar de que ninguna de las hipótesis enunciadas permite eliminar totalmente la subutilización de los recursos humanos, las proyecciones parecen indicar que la alternativa de fuerte aumento de la superficie sin acelerar el proceso de modernización es la más aconsejable para mejorar el empleo. Sin embargo, a menos que cambien las condiciones económicas y políticas más importantes que prevalecieron durante la década de 1960, y que hicieron posible el tipo de crecimiento de la producción agropecuaria observado en ese periodo sin aumento de la superficie cultivada, surge la duda de cómo se podría incrementar el área de cultivo en cerca de la tercera parte en el decenio siguiente. Lo más probable en tal caso es que se siga dando prioridad a los programas de modernización que consiguen aumentar el producto por hectárea y por hombre, los cuales por lo demás tienen ya la aceptación del mediano y gran agricultor; existe todo un aparato administrativo en las empresas públicas y privadas orientado a ese propósito.

El hecho de mantener un importante ritmo de crecimiento de la producción no permite, por sí solo, garantizar el pleno empleo de la fuerza de trabajo agrícola. El grado de subempleo —visto desde el ángulo de la utilización parcial del tiempo disponible— puede variar sustancialmente según la actitud que se adopte en relación a la tecnología moderna, pero este resultado no asegura que se vayan a producir, automáticamente, modificaciones importantes en los ingresos de la población campesina actualmente considerada como subempleada a raíz del bajo nivel de entradas que consigue de su trabajo.

Para retener más trabajadores en el campo se requiere una política que haga más atractivas las condiciones de vida imperantes en las áreas rurales, lo cual implica fundamentalmente asegurar una justa redistribución de los ingresos resultantes del crecimiento.

El trabajador del sector agropecuario migra porque a pesar de la dureza de sus labores no consigue un nivel de ingresos adecuado.[29] Lo

[29] Lo que diferencia básicamente a los países desarrollados de los países en

que importa realmente si se quiere frenar las migraciones, es garantizar a los jefes de familia niveles de ingresos que les permitan hacer vivir decentemente a los miembros de su hogar, dando a los habitantes de las áreas rurales las posibilidades de disfrutar de las ventajas que procura la sociedad moderna como son, por ejemplo, educación y salud.

No es la modernización, especialmente la mecanización, la que es nefasta en sí, sino la estructura en la cual se va desarrollando y la distribución que se da a los beneficios que permite conseguir. Restringida a un grupo privilegiado que acapara las riquezas naturales y mantiene superficies sin explotar como reserva, la modernización sustituye empleos y elimina fuentes de ingreso de vital importancia para muchos. Ampliada a todos los trabajadores del campo con adecuada dotación de tierras —lo que presupone profundos cambios en la estructura de tamaño y tenencia de la tierra— la modernización permite aumentar la superficie y la producción. La modernización reduce, por cierto, las horas de trabajo del campesino por unidad productiva, pero le permite realizar a tiempo y en condiciones menos agotadoras las actividades, al mismo tiempo que le asegura mayores rendimientos que repercuten positivamente en sus niveles de ingresos.

B. Conclusiones

El subempleo en el sector agropecuario de América Latina afecta en la actualidad a alrededor de 17 millones de trabajadores, y la subutilización de fuerza de trabajo que esto trae consigo puede ser estimada, en total, al equivalente de 7 a 10 millones de años-hombre.

Prácticamente se puede decir que en el caso latinoamericano el problema de los bajos ingresos de los campesinos es la variable más importante a considerar para definir el subempleo rural. Dentro de esta categoría se puede incluir por lo menos la mitad de la fuerza de trabajo. Como subgrupos predominantes se pueden distinguir dos categorías:

a) aquellos que no tienen ocupación durante todo el año, principalmente compuesto por minifundistas, sus familiares y parte de los trabajadores sin tierra que carecen de ocupación estable;

b) aquellos que trabajando todo el año —especialmente los trabajadores permanentes de las grandes haciendas tradicionales con arreglos de trabajo de carácter precapitalista— no alcanzan a obtener un ingreso suficiente.[30]

vías de desarrollo es el reducido margen de ingresos entre el trabajador del campo y el de la ciudad.

[30] Si el concepto de subempleo se define rigurosamente y con carácter muy

Una política de desarrollo con objetivos de empleo en América Latina en la actualidad debe empezar reconociendo la necesidad de enfrentar en forma coordinada la subutilización de los recursos humanos que se está produciendo tanto en el campo como en la ciudad.

En lo que se refiere al subempleo rural, dada la demanda insatisfecha de alimentos, la existencia de recursos naturales suficientes y los problemas de ubicar productivamente la creciente fuerza de trabajo en las ciudades, una estrategia podría consistir en la mayor absorción posible de trabajadores en la agricultura hasta el momento en que el desarrollo urbano genere una demanda real de trabajo adicional de la mano de obra actualmente subempleada y desocupada, incluyendo el incremento vegetativo demográfico.

Esta retención de fuerza de trabajo —traducida en una desaceleración por un tiempo de la migración a las ciudades— sólo será posible a través de un sustancial aumento del ingreso de los grupos actualmente marginados del progreso, lo cual a su vez depende de que se cumplan por lo menos dos condiciones fundamentales:

a) eliminación de los problemas relacionados con la tenencia y distribución de la tierra, a través de la reforma agraria; y
b) adopción de medidas para aumentar el empleo productivo en el campo a través de incrementos en la producción conseguidos mediante tecnología que tienda a asegurar la máxima ocupación posible del trabajador rural —compatible con una productividad adecuada— y el mejor uso de los recursos naturales.

Al distribuirse en forma más equitativa el mayor ingreso que se genere en el área rural debería provocar una sostenida demanda de bienes y servicios de consumo popular, con mayor contenido de mano de obra nacional, lo cual vigorizaría las industrias y los servicios que provengan de la ciudad. Del mismo modo, la mayor producción agropecuaria y la necesidad de racionalizar el procesamiento y la comercialización de alimentos favorecería la implantación de nuevas actividades en áreas rurales.

La experiencia de algunos casos demuestra que una solución basada en el cambio estructural no sólo requeriría una decisión política de muy

estático —por ejemplo trabajadores con productividad marginal igual a cero y sin grandes posibilidades de cambio en las "otras condiciones"— se podría llegar muchas veces a la conclusión de que no hay excedente de mano de obra agropecuaria (es decir oferta ociosa improductiva y disponible que busca trabajo y no lo encuentra) en circunstancias en que en realidad existiría una gran reserva potencial de mano de obra, que podría incorporarse al trabajo —a un trabajo eficiente— si se pudieran tomar y aplicar políticas "adecuadas".

alto nivel, sino además y básicamente, la participación activa de los propios campesinos y de los técnicos, los que se verán enfrentados con tareas y responsabilidades que nunca antes tuvieron. Todo ello significa que, en el mejor de los casos, el proceso de cambio necesitará tomar varios años, durante los cuales a través de éxitos y fracasos se deben descubrir nuevas formas institucionales para adecuar los propósitos perseguidos a una realidad heterogénea y cambiante.

XI. MECANIZACIÓN AGRÍCOLA Y OCUPACIÓN EN AMÉRICA LATINA

R. S. Abercrombie

Patrón y tendencia de la mecanización

Para una mayor sencillez y debido además a la información disponible en este estudio se considera a la mecanización sobre todo en términos de tractores. En realidad los tractores proporcionan una burda indicación del nivel general de mecanización. El tractor es el *factotum general* de la maquinaria agrícola, y la compra de uno implica por lo general la adquisición de equipo auxiliar. Se estima que en Argentina y Brasil los tractores representan cerca del 60% del valor de mercado total de la maquinaria agrícola; en 1966-68 representaron también casi la misma proporción de las importaciones totales de maquinaria agrícola realizadas por los países de la ALALC.

El cuadro 1 presenta una parte de la información básica sobre el empleo de los tractores en diecisiete países, para los que se dispone de estimaciones recientes medianamente comparables; abarcan casi el 90% de los 607 500 tractores que según cálculos de la FAO estaban en uso en 1969 en la agricultura latinoamericana.[1]

Cerca de un tercio de los tractores corresponden a Argentina y otro tercio a Brasil y México. La intensidad del empleo del tractor en relación con el área cultivada varía mucho entre los diferentes países. Cuba, que ha realizado importaciones muy grandes de tractores en los últimos años, aparece como el país latinoamericano cuya agricultura está más intensamente mecanizada. En Argentina, Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela hay un tractor por cada 100 a 200 hectáreas aproximadamente, casi el nivel que se halla en los países desarrollados con una agricultura relativamente extensiva, como Australia y la URSS. En el otro extremo están Bolivia y Ecuador, con una mecanización casi nula. La mayoría del resto de los países tiene un tractor por cada 300 a 600 hectáreas. Una comparación más exacta implicaría ajustes algo difíciles por los distintos tipos de tierras cultivadas y en barbecho; aunque el resultado de esos ajustes es considerable para algunos países, no afectan grandemente el orden general que muestra el cuadro.

Si se compara la intensidad del empleo del tractor con la fuerza de trabajo agrícola, en lugar de con el área cultivada, se tiene la misma

[1] FAO: *Production Yearbook 1970* (Roma, 1971), vol. 24, p. 486.

Cuadro 1. Empleo del tractor en países seleccionados de América Latina

País [a]	*Año*	*Número de tractores*	*HP medio*	*Área cultivada por tractor*	*HP por ha cultivada* [b]	*Número de trabajadores agrícolas por tractor*	*Ingreso por persona* [c] *(Dlls.)*	*Porcentaje de población urbanizada* [d]
Cuba	1969	48 800	—	63	—	18	—	59
Uruguay	1968	28 000	40	90	0.45	6	628	76
Argentina	1968	180 000	48	155	0.31	8	851	75
Venezuela	1968	15 850	50	164	0.31	51	765	68
Chile	1968	25 000	41	180	0.23	28	585	67
Colombia	1968	23 000	53	220	0.24	109	336	51
Perú	1968	10 000	43	280	0.15	164	386	44
Costa Rica	1965	3 000	40	291	0.14	71	521	32
Nicaragua	1965	2 850	40	351	0.11	105	299	37
Brasil	1969	100 000	56	360	0.16	126	314	44
México	1968	70 000	40	370	0.11	100	631	58
Guatemala	1965	3 800	40	418	0.10	224	337	29
El Salvador	1965	1 590	40	477	0.08	349	307	34
Paraguay	1969	1 700	50	590	0.08	203	257	32
Honduras	1965	1 400	40	640	0.06	300	229	24
Ecuador	1968	2 500	45	1 290	0.03	330	286	43
Bolivia	1968	1 600	50	1 930	0.03	583	184	33

FUENTES: ALALC, *op. cit.*, p. 7; estimaciones para los países centroamericanos tomadas de estudios no publicados del Grupo Consultor para la Integración Económica Centroamericana de la FAO; "Dos años de desarrollo agropecuario cubano, 1968-1970", *op. cit.*, p. 49; FAO: *Production Year book 1969* (Roma, 1970), vol. 23, pp. 21-22; United Nations: *Statistical Bulletin for Latin America*, vol. VI, núm. 2, sep. 1969 (Nueva York, núm. venta E/S 70, II. G. 2), p. 23; United Nations Economic Commission for Latin America: *Economy Survey of Latin America 1968* (Nueva York, núm. venta E. 70. II. G. 1), pp. 39-40.

a En orden ascendente según el área cultivada por tractor.

b Tierra arable y tierra con cultivo permanente.

c Producto bruto interno por persona al costo de los factores, 1968.

d 1965.

amplia gama entre los diferentes países y su orden permanece más o menos igual. El grado de empleo del tractor parece estar estrechamente relacionado con el nivel del ingreso *per capita* y la proporción en que la población está urbanizada, indicando la importancia que parecen tener las altas tasas de salarios en el estímulo a la mecanización.

Aparte de los países que abarca el cuadro, los otros de Latinoamérica que parecen poseer un número considerable de tractores son únicamente la República Dominicana (4 400 en 1969), Guyana (3 650 en 1969), Jamaica (4 900 en 1966) y Puerto Rico (5 000 en 1969).[2] En el resto sólo se cuentan por cientos, aunque en algunos casos esto representa un nivel de empleo bastante alto.

Tomando a la región como un todo, parece que la agricultura está mucho más mecanizada en América Latina que en las otras regiones en desarrollo del mundo. El promedio regional es de un tractor por 220 hectáreas de tierra cultivada, en comparación con uno por 440 hectáreas en el Cercano Oriente, uno por 560 en África y uno por 1 540 en el Lejano Oriente; aunque queda todavía muy distante del nivel de uno por cada 40 hectáreas en Norteamérica y uno por cada 25 hectáreas en Europa.[3]

Sin embargo, la mecanización agrícola está notablemente concentrada no sólo en ciertos países, sino en ciertas zonas geográficas limitadas de esos países. En Argentina el 70% de la maquinaria se encuentra en las pampas; en Brasil el 95% está en la zona central-sur (especialmente el estado de São Paulo, que tiene más del 70% del total de tractores); en Colombia el 70% pertenece a ocho departamentos (de un total de veintiuno); en México el 70% está en las zonas del norte y del Pacífico norte, y en Uruguay el 80% se concentra en el sur y el oeste. En la mayoría de esas regiones se halla un tractor por cada 50 a 100 hectáreas cultivadas, lo que no está muy lejos de la razón de 1:40 en EE.UU.

Esta concentración geográfica de la maquinaria agrícola obedece a diversas causas. Debido a la abundancia general del recurso tierra en la región, en la mayoría de los países hasta ahora sólo limitadas zonas han desarrollado una agricultura intensiva; muchas áreas con fuertes pendientes no se prestan a la mecanización; ciertos cultivos, como los cereales, las semillas oleaginosas, el algodón, la caña de azúcar, las papas y forrajes como la alfalfa, son más susceptibles de mecanización que otros, y en muchos países la mecanización está concentrada principalmente en un pequeño número de ellos.

No obstante, el modelo de mecanización está relacionado sobre todo

[2] FAO, *op. cit.*, pp. 481-482.
[3] *Ibid.*, pp. 8 y 486.

con la desigual distribución por tamaño de las explotaciones agrícolas. La gran mayoría de las propiedades son demasiado pequeñas para que resulte económico el empleo de un tractor,[4] o para que sus propietarios puedan costearlo. No obstante, una pequeña minoría, que es la que posee gran parte de los terrenos, puede optar entre ocupar una abundante fuerza de trabajo asalariada o mecanizar sus trabajos, y la mayor parte ha elegido un cierto grado de mecanización. Así, las granjas de más de 50 hectáreas poseían el 93% de todos los tractores de Chile en 1963,[5] el 66% de los tractores de Colombia en 1960 [6] y el 75% de la maquinaria agrícola de México en 1960.[7]

La proporción del área cultivada que se estima mecanizada parcialmente va de sólo 8% en Paraguay, 14% en el Perú, 15% en Ecuador, 18% en México (aunque llega al 40% en los distritos de riego), 23% en Colombia y 29% en Venezuela, a 46% en Chile, 49% en Argentina y aun 90% en Uruguay. Mientras que en Argentina y Chile, por ejemplo, el resto de las tierras se cultivan con tracción animal, la fuerza humana proporciona la única fuente de energía cuando menos en el 25% de la superficie restante del Perú y en el 65% de las fincas de Colombia. En muchos países sólo se emplea energía humana en amplias zonas de terrenos con mucha pendiente, en donde los animales de tiro no pueden trabajar.

En la mayoría de los países latinoamericanos el número de tractores aumentó con rapidez en los años siguientes a la segunda Guerra Mundial, pero recientemente el incremento ha tendido a hacerse más lento. Sólo se dispone de estadísticas comparables para periodos largos de unos cuantos países, pero para la región en conjunto las estimaciones de la FAO indican una tasa anual de incremento del 11% en la década de los cincuentas y de 7% en la de los sesentas.[8] La tasa anual de incremento disminuyó en Argentina de 11.3% en 1947-52 a 7.1% en 1960-68; en México, del 17.6% en 1940-50 al 3.2 en 1960-68, y en Uruguay del 6.4% en 1951-61 al 1.8 en 1961-68. En cambio en Cuba el

[4] Generalmente se acepta que los tractores de 40 a 60 hp requieren una extensión arable de más de 40 a 50 hectáreas para que su empleo resulte económico. En vista de que en gran parte de la región la producción agrícola es casi por completo extensiva, la cifra puede ser un poco más alta.

[5] Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Gerencia Agrícola, Departamento de Mecanización Agrícola: *Mecanización agrícola en Chile: diagnóstico a 1963* (Santiago, 1969), vol. I, p. 62.

[6] Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): *Censo agropecuario de 1960* (Bogotá).

[7] Centro de Investigaciones Agrarias, Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA): *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México* (México, 1970), vol. I, p. 497.

[8] FAO: *The state of food and agriculture 1970* (Roma, 1970), p. 142.

incremento más acelerado ocurrió en los últimos años. En Brasil, en donde la tasa descendio en la segunda mitad de la década de los sesentas, parece haber tenido un marcado ascenso en 1970 y 1971.

Con pocas excepciones (p. ej. Argentina, en donde ya había 1 800 tractores en 1922 y 21 500 en 1937), la cantidad de tractores ha aumentado a partir de números casi insignificantes a fines de la segunda Guerra Mundial. La mayor tasa de incremento en la década de los cincuentas que en la de los sesentas, refleja en parte las cifras muy reducidas al iniciarse el periodo, pero también la mayor disponibilidad de divisas extranjeras para la importación de tractores durante el auge de la guerra de Corea, las dificultades económicas del sector agrícola de algunos países en la década de 1960, en algunos casos los efectos de la creciente proporción de productos nacionales más costosos, y el hecho de que al paso del tiempo un mayor número de tractores nuevos son para remplazar los usados, más que constituir adiciones al total.

El aumento del número de tractores en general se ha acompañado de un incremento casi igualmente acelerado en la proporción de los tractores respecto al área cultivada, con la sola excepción del Brasil, en donde la ampliación del área cultivada se ha mantenido más o menos al mismo ritmo. Al mismo tiempo, el promedio de caballos de fuerza por tractor en la mayoría de los países se ha elevado de 20 o 30 a fines de la segunda Guerra Mundial, a 40 o 50 en la actualidad y todavía está en ascenso.

Es probable que más de la mitad de la maquinaria agrícola utilizada en la región tenga todavía que importarse. Ha existido una industria nacional de tractores en Argentina desde 1959, en Brasil desde 1960 (produce tractores agrícolas además de pequeñas cultivadoras de motor) y en México desde 1965. Otros países están considerando el armado o producción de tractores, pero hasta ahora los ha detenido sobre todo la pequeñez del mercado local y el alto costo del producto nacional respecto a los importados. Ya existen importantes industrias productoras de otros tipos de maquinaria agrícola en Chile, Colombia, Cuba, Uruguay y Venezuela, así como en Argentina, Brasil y México. Pero en 1966-68 los países de la ALALC todavía tuvieron que hacer frente al 47% de sus requerimientos de maquinaria agrícola mediante importaciones, con un costo de EU$112 millones, equivalentes al 1.3% del total de sus importaciones. Especialmente en Chile, Colombia y Uruguay ha habido acentuadas fluctuaciones en las importaciones de maquinaria agrícola, debido a problemas de divisas.

Efectos sobre la ocupación

Existen abundantes pruebas en los países desarrollados respecto a los enormes desplazamientos de mano de obra que pueden asociarse con la mecanización. En los Estados Unidos, por ejemplo, los requerimientos de mano de obra para la producción de trigo se redujeron de 160 horas-hombre por hectárea en 1830 a sólo 6 en 1930, y para otros cultivos las cifras son sólo un poco menos espectaculares. La producción agrícola se ha incrementado constantemente, en tanto que la fuerza de trabajo agrícola ha ido disminuyendo en los últimos cincuenta años. Entre 1869 y 1953 el insumo de trabajo por hectárea se ha reducido en dos tercios, mientras que el de maquinaria se ha elevado más de seis veces.

En cuanto a la América Latina, se muestran en el cuadro 2 las estimaciones para el Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Paraguay, de los requerimientos de trabajo por hectárea para algunos de los cultivos principales, con y sin mecanización. Las cifras se refieren a la situación actual en dichos países y no representan los efectos de la mecanización en plena escala. Para Colombia, además de incluirse las cifras de los subsectores "tradicional" y de "mecanización moderna" en lo que respecta a la situación actual, se han incluido estimaciones, en gran parte teóricas, de las condiciones de la agricultura "moderna" no mecanizada, en un intento de aislar los efectos de la mecanización.

La fuerza de trabajo requerida difiere considerablemente de un cultivo a otro, ya sea con mecanización o sin ella, y esto ya sugiere una posible línea de enfoque para la planeación del empleo. El cuadro muestra que para la cebada y el trigo esos requerimientos han disminuido notablemente debido a la mecanización, en todos los casos para los que hay datos. Las papas y la remolacha, que son los que requieren mayor trabajo de todos, son los menos afectados por la mecanización (en Colombia la papa es el único cultivo que requiere más trabajo en la agricultura moderna mecanizada que en la tradicional), aunque hay que notar que las cifras de la producción mecanizada de esos dos cultivos no incluyen la mecanización de la cosecha.

Al analizar los promedios de todos los cultivos principales en conjunto es muy interesante observar que en Colombia el trabajo requerido por hectárea aumenta en 45% si (teóricamente) la agricultura tradicional se moderniza sin ser mecanizada, pero se reduce en 34% si la mecanización se incluye en la modernización.

Suponiendo que se emplea un tractor en un promedio de sesenta hectáreas cultivadas y que el año promedio en las faenas agrícolas es de 220 días, con los datos del cuadro 2 puede calcularse, a los niveles de mecanización que pravelecen actualmente en esos países, que la introducción de un tractor implica una reducción en el trabajo medio re-

Cuadro 2. Requerimientos de trabajo por hectárea, con y sin mecanización, para algunos de los principales cultivos, países seleccionados
(hombres-día por hectárea)

	BRASIL		CHILE		GUATEMALA		COLOMBIA			PARAGUAY	
Cultivo	*Tracción animal*	*Mecanizado*	*Sin mecanización*	*Mecanizado*	*Sólo energía humana*	*Energía humana y mecánica*	*Tradicional*	*Moderno*[b]	*Mecanizado moderno*	*Sin mecanización*	*Semimecanizado*
Cebada	—	—	27[c]	8[c]	—	—	44	(62)	6	—	—
Frijoles	—	—	70[c]	50[c]	57	44	62	(82)	18	—	—
Algodón	98[d]	77[d]	—	—	107	94	82	(120)	66	57	26
Maíz	69	43	60[c]	35[c]	56	44	49	(78)	30	48	8
Papa	—	—	75[c]	65[c]	962	153[f]	125	(193)	156	—	—
Semillas de colza	—	—	18	8	—	—	—	—	—	—	—
Arroz de riego	—	—	48	33	103	54	71	(93)	36	85	26
Arroz de temporal	127	59	—	—	—	—	42	(54)	19	—	—
Ajonjolí	—	—	—	—	—	—	52	(68)	36	—	—
Soya	72	27[e]	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Remolacha	—	—	100	90	—	—	—	—	—	—	—
Girasol	—	—	45	30	—	—	—	—	—	—	—
Trigo	—	—	26[c]	10[c]	103	47	32	(63)	7	16	6[g]
Promedio[h]	—	—	52	37	98	73	62	(90)	41	—	—

FUENTES: Datos no publicados para 1971-72 de la Divisão de Economia da Producão, Instituto de Economía Agrícola, São Paulo; Banco del Estado de Chile, Servicio Agronómico; Ministerio de Agricultura: *Consideraciones sobre el papel de la maquinaria en la agricultura colombiana* (Bogotá), *op. cit.*, cuadro 4; Ministerio de Agricultura: *Síntesis de la situación del sector agropecuario de Guatemala* (Guatemala, 1963) (citado en Thorbecke y Stoutjesdijk, *op. cit.*, p. 106); Ministerio de Agricultura y Ganadería: *Cuentas culturales, principales productos agrícolas, 1969-1970* (Asunción, 1971) pp. 3-6, 29-30, 53-54.

a Estado de São Paulo. b Situación teórica de agricultura mejorada sin mecanización. c De riego. d Excluida la recolección. e Con tracción animal. f 116 con energía humana, animal y mecánica. g Totalmente mecanizada. h Sin ponderar.

Cuadro 2. Requerimientos de trabajo por hectárea, con y sin mecanización, para algunos de los principales cultivos, países seleccionados

(hombres-día por hectárea)

Cultivo	BRASIL		CHILE		GUATEMALA		COLOMBIA			PARAGUAY	
	Tracción animal	*Mecanizado*	*Sin mecanización*	*Mecanizado*	*Sólo energía humana*	*Energía humana y mecánica*	*Tradicional*	*Moderno* [b]	*Mecanizado moderno*	*Sin mecanización*	*Semimecanizado*
Cebada	—	—	27 [c]	8 [c]	—	—	44	(62)	6	—	—
Frijoles	—	—	70 [c]	50 [c]	57	44	62	(82)	18	—	—
Algodón	98 [d]	77 [d]	—	—	107	94	82	(120)	66	57	26
Maíz	69	43	60 [c]	35 [c]	56	44	49	(78)	30	48	8
Papa	—	—	75 [c]	65 [c]	962	153 [f]	125	(193)	156	—	—
Semillas de colza	—	—	18	8	—	—	—	—	—	—	—
Arroz de riego	—	—	48	33	103	54	71	(93)	36	85	26
Arroz de temporal	127	59	—	—	—	—	42	(54)	19	—	—
Ajonjolí	—	—	—	—	—	—	52	(68)	36	—	—
Soya	72	27 [e]	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Remolacha	—	—	100	90	—	—	—	—	—	—	—
Girasol	—	—	45	30	—	—	—	—	—	—	—
Trigo	—	—	26 [c]	10 [c]	103	47	32	(63)	7	16	6 [g]
Promedio [h]	—	—	52	37	98	73	62	(90)	41	—	—

FUENTES: Datos no publicados para 1971-72 de la Divisão de Economia da Producão, Instituto de Economía Agrícola, São Paulo; Banco del Estado de Chile, Servicio Agronómico; Ministerio de Agricultura: *Consideraciones sobre el papel de la maquinaria en la agricultura colombiana* (Bogotá), *op. cit.*, cuadro 4; Ministerio de Agricultura: *Síntesis de la situación del sector agropecuario de Guatemala* (Guatemala, 1963) (citado en Thorbecke y Stoutjesdijk, *op. cit.*, p. 106); Ministerio de Agricultura y Ganadería: *Cuentas culturales, principales productos agrícolas, 1969-1970* (Asunción, 1971) pp. 3-6, 29-30, 53-54.

a Estado de São Paulo. b Situación teórica de agricultura mejorada sin mecanización. c De riego. d Excluida la recolección. e Con tracción animal. f 116 con energía humana, animal y mecánica. g Totalmente mecanizada. h Sin ponderar.

querido para los principales cultivos que llega a 4.1 hombres-año en Chile, 5.7 en Colombia y 6.8 en Guatemala. La menor reducción en Chile que en los otros dos países probablemente puede atribuirse sobre todo a la alta proporción de riego y al mayor uso de tracción animal que ahí existen (en Guatemala no se emplea en absoluto la tracción animal en las dos tecnologías que se comparan).

La sustitución de mano de obra en una determinada operación o en cierto cultivo no es lo mismo, por supuesto, que el desplazamiento de trabajo de la agricultura. Cuando menos en teoría, el trabajo que libera la mecanización de una operación puede utilizarse en algunas otras como el cuidado y recolección de mayores cosechas en una área cultivada más extensa o en cultivos múltiples y una más cuidadosa irrigación, desyerbado o control de plagas. El trabajo que se libera en un cultivo puede aplicarse a otros o a la cría de ganado. Así, la mecanización a veces demanda mayores requerimientos de trabajo total.

Sin embargo, hay otros factores que actúan en sentido opuesto. Al introducirse un tractor para mecanizar una determinada operación o cultivo se tenderá a extender a otros usos su empleo. Y los tractores pueden remplazar a los animales de tiro no sólo en las operaciones relacionadas directamente con la producción, sino también en el transporte de los productos, fertilizantes, etcétera, con lo que se evita el trabajo de cuidar a los animales.

Una característica importante de la mecanización, que con frecuencia parece pasarse por alto, es que su efecto sobre el monto real de la ocupación con frecuencia es mayor que su efecto sobre el trabajo requerido. Especialmente al reducir las alzas estacionales de la demanda de trabajo, la mecanización tiende a concentrar el trabajo requerido en una fuerza de trabajo menor, aunque empleada en forma más constante. En esa forma afecta las vidas de más personas de lo que parecería por los cambios que ocasiona en los requerimientos de trabajo. Muchos pequeños propietarios que antes trabajaban parte del año como asalariados en las grandes propiedades vecinas, se ven condenados, a resultas de la mecanización de éstas, a un nivel mínimo de subsistencia en sus propias granjas diminutas.

Para América Latina en conjunto, se admite por lo general que en las dos últimas décadas cerca de las tres cuartas partes del aumento de la producción agrícola se han derivado de la expansión del área cultivada, y sólo una cuarta parte de los mayores rendimientos por hectárea. Aunque más adelante se cita un caso en el que el aumento de la mecanización estuvo asociado con el aumento del trabajo empleado, en una de las zonas agrícolas más progresistas de Chile, de todas maneras parece improbable que gran parte del trabajo sustituido por la mecanización en Latinoamérica haya encontrado empleo compensador me-

diante la intensificación de la producción. Muchas de las haciendas mayores y más mecanizadas de la región son notables por la subutilización que hacen de la tierra y la falta de interés de sus propietarios en intensificar la producción. Es probable que la mayor parte de la ocupación compensadora haya provenido de la ampliación de la superficie cultivada, aunque tiene que hacerse notar que de ninguna manera toda esa ampliación ha sido resultado de la mecanización.

Considerando estos factores, probablemente resulte bastante generoso suponer que cerca de un tercio del trabajo liberado por la mecanización encuentra empleo compensador en las formas antes mencionadas. Si se aplica este ajuste a las cifras derivadas del cuadro 2, puede estimarse *grosso modo* que casi tres trabajadores son desplazados por cada tractor en Chile, y cerca de cuatro en Colombia y Guatemala.

Se dispone de algunas estadísticas adicionales respecto a Chile y Colombia. En la provincia de O'Higgins, una de las regiones agrícolas más progresistas de Chile, las granjas más mecanizadas en 1958-59 eran en general las que se operaban más intensivamente y daban empleo a la mayor fuerza de trabajo, aunque no necesariamente había una relación causal directa; en la provincia de Cautin se encontró la misma situación en las granjas pequeñas en 1968; pero en las de 50 a 200 hectáreas un segundo tractor se asociaba con el desplazamiento de cerca de 0.5 hombres-año, y un tercer tractor con el de casi 2 hombres-año, mientras que en las haciendas de más de 200 hectáreas cada tractor adicional desplazaba cerca de 4 hombres-año. Estas cifras tienden a confirmar que a medida que aumenta el tamaño de la granja, menos se aprovecha la intensificación de la producción que la mecanización hace posible y la consiguiente posibilidad de proporcionar empleo al trabajo que se desplaza.

Para Colombia puede estimarse con los datos del cuadro 3 sobre el número de tractores y los requerimientos de trabajo en granjas de tamaños diferentes (en términos del área cultivada), que al pasar de las granjas con menos de 50 hectáreas cultivadas a las de 50 a 199 hectáreas hasta 18.9 trabajadores son desplazados, en promedio, por cada tractor; al pasar de ese último grupo a las haciendas con 200 o más hectáreas cultivadas la tasa de sustitución se reduce bruscamente a 2.3 trabajadores por tractor.

Como están hechas sobre base de hectáreas, estas estimaciones no permiten discernir el efecto que tiene sobre el empleo el incremento del área cultivada que la mecanización hace posible. El trabajo se calcula en términos de los requerimientos, más que de acuerdo al que se utiliza realmente. El uso del tractor puede ser subestimado por la exclusión de los servicios contratados (excepto en la proporción en que se suministran entre las granjas del mismo grupo); pero a pesar de estas li-

Cuadro 3. Número de tractores y trabajo requeridos en ranchos de diferentes tamaños en Colombia, 1960

	Área cultivada (hectáreas)		
	Menos de 50	*50 a 199*	*200 y más*
Área total cultivada (miles de has.)	2 276	581	466
Total de tractores (miles)	5 165	4 172	6 024
Trabajo total requerido (miles de trabajadores)[a]	799	150	114
Tractores por hectárea	0.00227	0.00718	0.01293
Trabajo requerido por hectárea[a] (trabajadores)	0.3512	0.2582	0.2446
Trabajo remplazado por un tractor (trabajadores)		18.9	2.3

FUENTES: Datos básicos del Programa Regional de Ocupación para América Latina y el Caribe: *Antecedentes para una política de ocupación en Colombia* (Santiago, 1970) (Mimeografiado).
a Incluido el requerido por la ganadería.

mitaciones, las cifras proporcionan un elemento más a considerar. Indican, como en realidad era de esperarse, que los mayores desplazamientos de trabajo ocurren en las primeras etapas de la mecanización.

Pruebas de tipo diferente para Brasil y México también arrojan alguna luz sobre los efectos de la mecanización sobre el empleo. Informes relativos a la produción de caña de azúcar en los diferentes estados del Brasil indican, comparando los estados en que este cultivo está más mecanizado con aquellos en donde lo está menos, que los requerimientos de trabajo por hectárea en 1963 en São Paulo fueron sólo del 42% de los de Pernambuco. Puesto que la caña de azúcar constituye principalmente un monocultivo, probablemente da una indicación bastante exacta de lo que ocurre en Brasil con la ocupación cuando se mecaniza este cultivo. De las pláticas con los funcionarios brasileños también se deduce que el desplazamiento de la mano de obra parece haber sido particularmente grave cuando se han remplazado los cultivos tradicionales, por ejemplo el arroz por el algodón y los pastos en Goias del sur, y la yerba mate por trigo en el sur del Matto Grosso.

El rápido incremento de la producción agrícola mexicana en los últimos años se ha asociado con una constante disminución de los in-

sumos de trabajo y una sostenida alza de las inversiones en maquinaria. La mano de obra asalariada ha sido desplazada sobre todo en aquellas áreas en donde antes su demanda era mayor. Se ha calculado que si los ejidos (tierras comunales) alcanzaran su nivel actual de producción con las técnicas más mecanizadas que se aplican en las granjas más grandes, serían desplazados casi un millón más de trabajadores. Si la producción agrícola actual de todo el país fuera obtenida por las granjas grandes con sus técnicas actuales, serían desplazados 2.3 millones de trabajadores. Por supuesto que en ambos casos, el resto de la mano de obra ocupada tendría una productividad mucho mayor y niveles de ingreso más altos que los presentes. Ésta es una perspectiva alentadora para el futuro, pero por el momento significaría que la mayor parte de la fuerza de trabajo existente quedaría desocupada.

La información antes resumida es todo lo que se ha encontrado respecto a los efectos de la mecanización sobre la ocupación agrícola en diferentes partes de la América Latina; es obvio que es insuficiente como base para estimaciones cuantitativas confiables, sobre esos efectos en la región en conjunto. Sin embargo, muestra en forma definitiva que el trabajo ha sido desplazado por la mecanización, y que es posible que dicho desplazamiento haya sido muy grande. Si con propósitos puramente ilustrativos se toma la estimación a que se llegó antes de casi cuatro trabajadores desplazados por cada tractor en Colombia y Guatemala, se calcula un total aproximado de 2.5 millones de empleos desplazados por los tractores que en la actualidad se utilizan en la agricultura latinoamericana. Todo indica que ésta es una estimación muy conservadora.

En cuanto al futuro, parece que habrá menor desplazamiento de trabajo si se intensifica la mecanización principalmente en donde ya es considerable, y mayor si comprende regiones nuevas que apenas están empezando a mecanizarse.

La ocupación en la industria de maquinaria agrícola

Una evaluación de los efectos de la mecanización en la ocupación total también tiene que tomar en cuenta el empleo que generan la producción, distribución, mantenimiento y reparación de la maquinaria agrícola. Con frecuencia se aduce que esto contrarresta en gran parte el desplazamiento de mano de obra agrícola que ocasiona la mecanización, pero las limitadas pruebas de que se dispone para Latinoamérica no lo corroboran.

La industria argentina de maquinaria agrícola, que es la mayor en la región, representa la mitad de la producción de los países de la

Cuadro 4. Ocupación estimada en la manufactura, la distribución, el mantenimiento y la reparación de maquinaria agrícola, en los países de la ALALC

País	MAQUINARIA AGRÍCOLA *Producción nacional* *Tractores*	*Otros*	*Ventas totales* [a]	OCUPACIÓN *Producción nacional* *Tractores*	*Otros*	*Productos intermedios* [b]	*Sub-sidiarios* [c]	*Total*
	EU-$ (millones)			*(en miles)*				
Argentina	65	50	122	5	15	7	20	47
Brasil	50	28	98	2	17 [d]	6	16 [e]	41
México	18	8	87	1 [f]	7	2	14 [c]	24
Otros	—	8	129	—	5 [d]	2	21 [e]	28
Total	*135*	*94*	*436*	*8*	*44*	*17*	*71*	*140*

FUENTES: Datos básicos de la ALALC, *op. cit.*, pp. 11, 13, 18, 82, 85, 179, 343. La base de los cálculos adicionales se explica en las notas.

a Incluso las importaciones.
b Basada en estimaciones del 14% de las compras en el mercado interno de Argentina.
c Distribución, mantenimiento y reparación de maquinaria agrícola (incluidas las importaciones).
d Aplicando el promedio de las razones argentina y mexicana a la producción.
e Aplicando la razón argentina a las ventas totales.
f Estimación burda.

ALALC y abastece el 94% del mercado nacional, emplea a unas 20 000 personas directamente y probablemente un número similar en actividades subsidiarias. La industria mexicana es mucho menor y ocupaba directamente a menos de 7 000 en 1965 (excluyendo la producción de tractores). También hay alguna información separada sobre el empleo en la industria de tractores de Argentina y Brasil.

Por desgracia éstas son las únicas cifras sobre ocupación de que se dispone;[9] pero si se usan para hacer estimaciones más bien generosas para los demás países y se añade una muy burda estimación del empleo en las industrias eslabonadas que producen bienes intermedios, es probable que la ocupación total en la manufactura de maquinaria agrícola y actividades conexas, en los once países de la ALALC, se acerque a los 150 000 (cuadro 4). Aunque estos empleos tienen una productividad y un nivel de ingresos mucho mayores que los de los empleos agrícolas, su número es casi insignificante dentro de la situación general de la ocupación.

La manufactura de tractores parece emplear una fuerza de trabajo particularmente reducida. En Argentina había, el 31 de diciembre de 1968, 4 544 personas empleadas en una industria que produjo un promedio anual de 9 418 tractores en 1968 y 1969. En Brasil, en donde la industria está mucho más integrada horizontalmente con la industria automovilística, se emplearon 1 978 personas en 1968, para producir 9 644 tractores. La inversión total en las plantas existentes se calcula en EU$48 millones en Argentina y 10 millones en Brasil, aunque, sobre todo la última cifra, es probable que incluya parte de la inversión en la industria automotriz.

Estos dos casos sugieren que se requiere una inversión de hasta EU$10 000 para crear un empleo en la industria de tractores, el que producirá de dos a cinco tractores al año. Es posible que con alguna inversión adicional un empleo más se asocie con la distribución de estos tractores y con el mantenimiento y reparación del acervo existente (aunque muchos de estos empleos subsidiarios ya se hayan creado sobre la base de los tractores importados) y cerca de un tercio de empleo en las industrias de etapas anteriores. Por tanto, sólo cerca de 2.3 empleos no agrícolas resultan de la producción de dos a cinco tractores al año, o sea uno con la producción de 0.9 a 2.2 tractores. Esta cantidad de tractores se produce año tras año, y si se supone que el 10% de ellos se destina a remplazar a los que se desechan en lugar de añadirse al total, los tractores adicionales que se asocian con la creación

[9] Deben considerarse sólo como las más burdas aproximaciones. En particular la cifra del empleo subsidiario probablemente incluye a personas dedicadas tanto a otros insumos como a maquinaria, mientras que un sesgo en dirección contraria es la omisión de los empleados en la producción de bienes intermedios.

de un empleo no agrícola en diez años ascienden a una cifra entre ocho y veinte tractores; aun la cifra menor, de acuerdo con las estimaciones sobre Colombia y Guatemala antes analizadas, podría relacionarse con el desplazamiento de treinta trabajadores agrícolas cada diez años. Es decir, no hay duda de que el efecto neto de la producción y el uso de tractores sobre la ocupación es sustancialmente negativo.

Implicaciones políticas

A nivel nacional, el empleo del tractor tiende a seducir a los gobiernos ansiosos de modernizar la agricultura. Ha sido bastante fácil obtener préstamos internacionales para proyectos de mecanización, que han financiado muchos de los planes de crédito para la adquisición de maquinaria por los agricultores. Cada uno de los países de la ALALC ha recibido uno o más empréstitos para maquinaria agrícola, del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Exportaciones e Importaciones de los Estados Unidos, o de la Oficina de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. También existen muchos otros convenios de crédito gubernamental y comercial para la importación de maquinaria. Algunos han sido en condiciones tan favorables que equivalen al *dumping* de producción excedente, y se sabe cuando menos de un caso en que los tractores producidos en Latinoamérica se colocan a precios de *dumping* en un país vecino.

Influye en la actitud de muchos de los técnicos extranjeros que asesoran a los países en desarrollo la situación de escasez de mano de obra y alto costo del trabajo que les es familiar en sus países de origen. Igualmente, muchos de los nacionales que ahora manejan grandes ranchos o que ocupan posiciones de responsabilidad en los ministerios de agricultura de la América Latina estuvieron expuestos a esas condiciones durante su entrenamiento previo en EE.UU. y Europa. En aquellos casos en que los asesores extranjeros han aconsejado formas más sencillas de mecanización, incluso mejores equipos de tracción animal, con frecuencia han encontrado una fría acogida de parte de los nacionales.

La tendencia de los países latinoamericanos a producir o ensamblar sus propios tractores, la que probablemente cobre fuerza en el contexto de los diversos esquemas de integración regional, es posible que se sume a las presiones en favor del uso de tractores. Todas las fábricas de tractores de la región operan a mucho menos de su capacidad plena y por lo tanto están muy interesadas en exportar al amparo de convenios regionales preferenciales. Parece que se han establecido sobre la base de proyecciones superoptimistas de la demanda futura. El hecho de que dependen casi por completo de los programas de crédito guber-

namentales para la compra de sus productos, indica la posibilidad de que constituyan una fuerza importante que presione a los gobiernos para impulsar una política de mecanización.

Por último, una consideración de importancia es la ausencia virtual de una opción tecnológica fácilmente disponible para una mecanización medianamente avanzada que ahorre trabajo. Sólo cerca del 6% de las existencias mundiales de tractores agrícolas corresponde a los países en desarrollo, los que representan una proporción tan pequeña del mercado total de maquinaria agrícola, que es comprensible que los productores de los países desarrollados tengan poco interés en diseñar tipos de maquinaria adecuados especialmente para sus condiciones. Estos productores, junto con los importadores comerciales de sus equipos, han sido en gran parte los que han marcado el ritmo en la pauta de mecanización de la América Latina; por eso el promedio de caballos de fuerza de los tractores en uso en los países latinoamericanos ha seguido, aunque con bastante retraso, la tendencia al alza de los países desarrollados; algunos tipos de equipo de tracción animal se están volviendo cada vez más difíciles de importar.

Los gobiernos y los fabricantes de los países latinoamericanos no han mostrado mucho mayor interés en diseñar tipos de maquinaria más adecuados. Hay varios departamentos universitarios e institutos especializados trabajando en esta cuestión, pero sus investigaciones rara vez van más allá de probar los diferentes tipos de maquinaria importada. Además, estas investigaciones normalmente se realizan en el contexto limitado de la ingeniería agrícola, más que en el más amplio de la tecnología agrícola como un todo.

Todavía existe una gran renuencia a creer que la mecanización en realidad desplaza mano de obra. Esto es ignorar lo que tal vez constituye el aspecto más importante, para los países en desarrollo, de la experiencia de los países desarrollados respecto a la mecanización de la agricultura. Aunque las estimaciones sobre el desplazamiento de trabajo por la mecanización que se aventuran en este artículo no tienen la intención de que se les tome demasiado literalmente, en cuanto a la evaluación de lo que ha ocurrido en Latinoamérica, dejan pocas dudas acerca de que el trabajo tiene que haber sido desplazado y que el monto involucrado tiene que haber sido bastante grande. También tienen que haber puesto en claro que los efectos sobre los empleos reales, y por tanto sobre la vida de la gente, con frecuencia han sido bastante más importantes que los indicados por el concepto puramente estadístico de "requerimientos de trabajo". La mecanización no es de ninguna manera la única causa de la migración rural-urbana, pero puede ser un factor importante del margen considerable en que la tasa de esa migración excede a la tasa de creación de empleos urbanos.

XII. LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS DE LATINOAMÉRICA *

Gerrit Huizer

I. Los movimientos campesinos más importantes de la América Latina

En casi todos los países y zonas en que se están aplicando en grande o pequeña escala programas de reforma agraria han tenido lugar en cierto grado diversas formas de presión campesina. Algunas veces esas actividades caben dentro de las posibilidades y procedimientos legales; otras son actos de desobediencia civil al margen de la ley, torciendo su interpretación o en su contra. En ocasiones ha surgido la violencia debido a la intransigencia de los terratenientes o a la miopía de las autoridades locales, y en otras ha sido iniciada por los campesinos impacientes o desesperados.

Hasta el momento es poca la atención sistemática que se ha prestado a estos actos. Al igual que en las etapas iniciales del movimiento obrero en Europa, las actividades emprendidas en apoyo de demandas legítimas han sido fácilmente calificadas de "ilegales" o "subversivas"; sin que se aprecien en forma realista los puntos de vista e intereses de los involucrados en una situación de conflicto, por no hablar de las necesidades del desarrollo nacional.

La existencia de movimientos campesinos en la América Latina debe ser considerada dentro del marco de los remanentes de la dominación colonial. En la mayoría de los países latinoamericanos el régimen colonial terminó hace más de 150 años; pero la mayor parte de su población ha permanecido bajo un sistema al que se ha denominado "colonialismo interno". Durante el sistema colonial se establecieron y desarrollaron las grandes *haciendas*, a costa de las tierras pertenecientes a las *comunidades* indígenas; pero incluso después de la independencia, en la segunda mitad del siglo XIX, y en algunos países hasta la actualidad, muchas *comunidades* perdieron así todas sus tierras o la mayor parte de ellas. Con frecuencia esto se realizó mediante el despojo violento de los campesinos; algunos han llamado a este proceso

* Este capítulo se basa en extractos de [1] "Peasant organizations and their potencial for change in Latin América", *Land Reform and Settlement*, FAO, Roma, 1971, núm. 2, pp. 1. *ss.* y [2] *Peasant Rebellion in Latin America*, capítulo 6, The Pelican Latin America Library, Penguin Books, Harmondsworth, 1973.

el "rapto de las aldeas". Esta situación explica el permanente estado de violencia que ha existido en algunas zonas rurales de la América Latina. Los campesinos han tratado en vano de defender sus derechos y posesiones tradicionales. El antropólogo Holmberg, que estudió una zona típica del Perú, llamó "cultura de represión" a la situación resultante para los campesinos.

Tal parece que la proverbial apatía, pereza y resistencia al cambio de los campesinos no son características inherentes suyas, sino claramente el resultado de esta "cultura de represión" en que viven. Siempre que hay una oportunidad real de alterar de manera fundamental las condiciones represivas que les son impuestas, lo hacen con toda la energía que poseen. Varios casos así lo demuestran.

Han ocurrido movimientos masivos, involucrando cada uno a miles de campesinos que entraron paulatinamente en actividad en la lucha en contra de las injusticias sufridas: la rebelión campesina encabezada por Emiliano Zapata en México (1910-19); los sindicatos campesinos de Bolivia, que provocaron la radical reforma agraria de 1953; la federación campesina de Venezuela; varios movimientos campesinos peruanos a principios de la década de los sesenta y las ligas campesinas del noreste de Brasil, dirigidas por Francisco Julião. Estas organizaciones nacionales o regionales se desarrollaron a partir de protestas campesinas locales, a nivel de aldea, gracias a que se trataba de dirigentes notables, capaces de representar los intereses campesinos en todos los niveles. En consecuencia, la historia de esas organizaciones está entretejida con la personalidad de dichos dirigentes, algunos de los cuales se han convertido en figuras legendarias.

México

En la Revolución Mexicana iniciada en 1910, el campesino desempeñó un papel decisivo. Esto debe considerarse como una reacción a las usurpaciones de tierras comunales realizadas por las grandes *haciendas* en la segunda mitad del siglo XIX. Muchas comunidades indígenas trataron en vano de retener o recuperar las tierras comunales de que habían sido despojadas de acuerdo con una nueva legislación que favorecía a la propiedad privada. Las haciendas se habían ampliado considerablemente a costa de las comunidades. Como reacción, el campesinado estuvo dispuesto a atender el llamado de la revolución armada en 1910.

Uno de los líderes campesinos más notables ha sido Emiliano Zapata, hijo de un pequeño propietario que perdió su tierra por el despojo de la *hacienda* local. Se dice que Zapata, siendo todavía un niño, tra-

tó de consolar a su afligido padre diciéndole: "La recobraré cuando crezca". A la edad de treinta años fue elegido presidente del comité de su aldea, Anenecuilco, del estado de Morelos, entonces trató de recobrar las tierras perdidas. Esto ocurrió poco después de que Zapata volvió de un periodo de servicio forzado en el ejército y de trabajo forzado con un gran terrateniente, en la ciudad de México, que le habían sido impuestos como una especie de castigo por su actitud rebelde. Durante esta etapa Zapata adquirió la experiencia y las ideas que más tarde le sirvieron al actuar como dirigente campesino.

Debido a su hábil dirección, otras tres aldeas con problemas similares también formaron un comité, y por instrucciones de Zapata contrataron a un abogado que defendiera sus derechos ante los tribunales, en contra de las reclamaciones de las grandes *haciendas*. Como estas medidas no dieron ningún resultado positivo, los campesinos tomaron la ley en sus propias manos y se unieron al movimiento guerillero revolucionario que se había iniciado en 1910.

Se apoyó al movimiento de insurrección con la esperanza de que las fuerzas revolucionarias, una vez en el poder, hicieran justicia a la causa campesina como se había prometido; pero cuando el nuevo presidente sólo de palabra atendió a la cuestión agraria, Zapata formuló su propio plan, el *Plan de Ayala*, en noviembre de 1911. Este plan demandaba medidas radicales de reforma agraria, y los campesinos continuaron la lucha guerrillera en contra del gobierno. En las zonas que caían bajo el control de sus guerrillas Zapata distribuía la tierra a los campesinos, de acuerdo con su programa. En 1915, el presidente Carranza, con objeto de debilitar y ganar para su causa a las fuerzas revolucionarias, que prácticamente controlaban la ciudad de México, publicó un decreto (6 de enero de 1915) que incorporaba los puntos principales del programa de Zapata. Generalmente éste se considera el punto de partida formal de la reforma agraria mexicana. Sin embargo, como no se aplicó en forma efectiva el nuevo decreto, los grupos encabezados por Zapata sólo se retiraron de la capital, pero conservaron el control militar de grandes áreas dentro y alrededor del estado de Morelos. En esas regiones se realizó un programa de distribución de tierras, con la ayuda de un grupo de estudiantes de ingeniería agrícola de la Escuela Nacional de Agricultura.

Gracias en parte a esta permanente presión campesina organizada en diversas partes del país se incorporaron las ideas del Plan de Ayala a la Constitución Mexicana (art. 27) de 1917. A pesar de esta aceptación oficial, la distribución efectiva de la tierra sólo se realizó en las regiones en que los campesinos estaban bien organizados o tenían fuerzas armadas; eran necesarias las armas porque los terratenientes se oponían en forma violenta a la reforma agraria. En muchas regiones

formaron las llamadas "guardias blancas", bandas de pistoleros que defendían los intereses de los terratenientes, intimidando o aterrorizando a los campesinos que organizaban comités agrarios para solicitar tierras.

Mientras tanto, Zapata resistió muchos intentos de intimidarlo o cohecharlo. En 1919 fue asesinado por un hombre que fingió ser su aliado, pero que en realidad había sido enviado por el gobierno y los terratenientes.

Bolivia

En Bolivia tuvo lugar en 1899 un movimiento de resistencia contra las usurpaciones territoriales, similar al encabezado por Zapata en México. Fue dirigido por el líder indio Zarate Willka. Una vez que llegó al poder un nuevo gobierno liberal, con la ayuda del movimiento de guerrillas campesinas, Zarate Willka fue asesinado y olvidada la reforma agraria. Continuaron las rebeliones campesinas aisladas, como reacción en contra de los abusos del sistema de servidumbre que predominaba en Bolivia. La Guerra del Chaco contra Paraguay (1933-35), aceleró la desintegración del sistema tradicional. Por primera vez miles de soldados indios salieron de las *haciendas* y entraron en contacto con el mundo exterior.

Una de las consecuencias de la guerra fue el aumento de la intranquilidad campesina en muchas zonas de Bolivia. En 1936 se formó un sindicato rural en Ucureña, en el templado y fértil valle de Cochabamba, que es una de las regiones agrícolas más prósperas del país. En esta zona el monasterio de Santa Clara arrendaba algunos de sus terrenos a los grandes terratenientes locales y en el arriendo se incluía el derecho a los servicios laborales de los campesinos residentes. Éstos decidieron organizar una unión para rentar ellos mismos la tierra del monasterio de Santa Clara y así librarse de las onerosas obligaciones de trabajo que les eran impuestas. Sus esfuerzos encontraron una vigorosa oposición de parte de varios terratenientes locales que vieron en eso una amenaza directa a su dominio tradicional, y éstos compraron las tierras al monasterio y expulsaron a las familias campesinas que ahí habían vivido y trabajado durante años, destruyeron sus casas y los obligaron a dejar la región o volver a la servidumbre. Un joven dirigente campesino radical, José Rojas, cuyo padre había sido desposeído de esta manera, huyó a Argentina en donde trabajó como obrero y adquirió educación política. Unos años más tarde regresó en secreto y pronto revivió el movimiento campesino en Ucureña y sus alrededores, del cual se convirtió en líder indiscutible.

En la revolución de 1952 tomó el poder en Bolivia un gobierno de clase media que dependía en parte del apoyo campesino. Este gobierno, encabezado por Paz Estenssoro, tuvo que apresurar la promulgación de una legislación de reforma agraria radical, cuando los sindicatos campesinos de la región de Cochabamba, encabezados por José Rojas, empezaron a apoderarse de las haciendas por la fuerza y dieron origen a un movimiento que amenazaba extenderse a todo el país.

Unos cuantos años después de la revolución de 1952 y de las radicales acciones campesinas de ese periodo, la mayoría de las grandes haciendas de Bolivia fueron tomadas por los sindicatos campesinos, en una forma ordenada y legalmente aprobada, como parte del programa oficial de reforma agraria. Los campesinos adquirieron o recibieron armas para afrontar la nueva situación causada por los esfuerzos de la *élite* territorial para volver las cosas al punto de partida. El hecho de que ahora la mayoría de los campesinos bolivianos trabajan sus propias tierras y que el sistema de la *hacienda* ha sido abolido explica por qué los movimientos como el creado por Ernesto Guevara, encuentran poco respaldo entre el campesinado de Bolivia.

Venezuela

En 1945 los dirigentes de un partido político (Acción Democrática) organizaron en Venezuela al movimiento campesino, como medio de obtener apoyo electoral. Medidas de reforma agraria, como rentar a 80 000 familias, a cuotas reducidas, tierras propiedad del estado, por intermedio de los sindicatos recién formados, fueron una manera de impulsar la sindicalización. Entre 1948 y 1958 un gobierno militar trató de deshacer las organizaciones campesinas, lo que provocó que el movimiento se hiciera más radical. Cuando el gobierno militar fue derrocado en 1958, los campesinos rápidamente organizaron cientos de invasiones territoriales, principalmente de terrenos que habían sido arrendados antes de 1948 y que habían vuelto a poder de los antiguos terratenientes durante los años del gobierno militar. Poco después de 1958 se promulgó una ley de reforma agraria que tomaba en consideración las demandas campesinas y en cuya formulación tuvo considerable influencia la Federación Campesina de Venezuela, a la que pertenecían todos los sindicatos campesinos. A partir de 1960 se han distribuido tierras entre 100 000 campesinos; esto ocurrió sobre todo en los primeros años, cuando la presión campesina era fuerte y con frecuencia tomaba la forma de ocupación de los terrenos que los campesinos podían reclamar. Más tarde el movimiento fue controlado paulatinamente por fuerzas interesadas sólo en reformas moderadas.

Perú

En Perú una de las organizaciones campesinas más importantes era la federación de sindicatos campesinos, encabezada por Hugo Blanco, en el Valle de la Convención, en la región de Cuzco. Los campesinos del valle, llamados *arrendires*, tenían que dar servicios y varios días de trabajo agrícola gratis al terrateniente a cambio de un lote de terreno vírgen. Una vez que era desmontado y cuando empezaba a dar a los arrendires un rendimiento razonable, los terratenientes incrementaban sus demandas. La federación local de los sindicatos de arrendires y sus subarrendatarios, denominados *allegados*, fue pronto lo bastante fuerte como para responder al desafío de los terratenientes. La intransigencia y a veces los abusos de éstos, facilitaron a la directiva radical propagar la acción en favor de la reforma agraria por medio de la federación. El método más efectivo fue la huelga; los arrendires se rehusaban a trabajar para los terratenientes, en tanto que seguían cultivando sus parcelas. Su idea era que ya habían pagado por ellas con los años que habían trabajado gratis para el señor. Los campesinos también organizaron grupos locales de autodefensa, con objeto de poder impedir que los terratenientes o las fuerzas policiacas que como se sabía por lo general trabajaban para ellos, los desalojaran de los lotes que estaban cultivando. Varios actos de violencia tuvieron lugar, especialmente cuando se enviaban a la zona unidades militares. Entonces el movimiento se hizo tan fuerte que varios terratenientes abandonaron la región, el gobierno promulgó un decreto de reforma agraria (Decreto No. 14444 del 28 de marzo de 1963), propuesto especialmente para poner fin al conflicto en esa zona. Las cooperativas de productores, que más tarde se formaron en la región con la ayuda de la agencia de reforma agraria, parecen haber gozado de un buen inicio debido a la experiencia organizativa obtenida por los campesinos en los sindicatos de la etapa anterior a la reforma.

En otras partes de las mesetas peruanas se crearon organizaciones campesinas locales para defender los derechos de las *comunidades* frente a los propietarios de las haciendas, frecuentemente por medio de la acción directa, tal como las invasiones territoriales.

Así fue como en 1960, en la propiedad de una compañía de Cerro de Pasco, grupos de campesinos indígenas empezaron a ocupar tierras que habían utilizado por muchos años para pastorear su ganado, pero que más tarde les habían sido vedadas por la negociación. Los miembros de las comunidades indígenas en cuestión, que constituían tradicionalmente una organización local de fuerte cohesión, pasaron por encima de las cercas recién lavantadas. En esas invasiones los campesinos, con sus hijos y ganado, entraron a las tierras en forma ordenada

y construyeron habitaciones simbólicas en forma de pequeñas chozas en donde la familia podía establecerse de manera temporal, como un acto para indicar la ocupación efectiva de la tierra. Aunque fueron obligados a salir por la fuerza policiaca del latifundio, acción en la que perdieron la vida algunos de los dirigentes de las comunidades, las invasiones se repitieron en mayor escala, una vez que se formó una federación regional de comunidades. Los representantes de éstas sostenían que los derechos de propiedad de la compañía eran falsos, porque ellos tenían documentos de la época colonial que confirmaban los derechos comunales de propiedad. Interpretaban las ocupaciones como una recuperación de lo que habían perdido antes. En parte como resultado de la propaganda de casi todos los partidos políticos en favor de la distribución de las tierras durante las campañas electorales de 1962 y 1963, invasiones similares de tierras adquirieron proporciones masivas. CIDA informó que 300 000 campesinos intervinieron en esos movimientos, que se suspendieron sólo cuando fue aprobada en 1964 la ley de reforma agraria y se efectuaron efectivamente algunas distribuciones de tierras.

Brasil

En Brasil las *Ligas Camponesas* (ligas campesinas) fueron creadas en el noreste de 1955 en adelante. Este movimiento fue iniciado en el estado de Galileia por campesinos de esa localidad. Formaron una asociación con objeto de comprarle al dueño el latifundio en que trabajaban. El terrateniente se opuso, e instigado por su hijo, trató de arrojar de las tierras a los campesinos. La asociación acudió al abogado Francisco Julião, quien simpatizaba con su causa y estaba dispuesto a defenderla ante los tribunales.

Julião pronto decidió extender esa asociación local al estado de Pernambuco y todo el noreste de Brasil; esto condujo a la creación de ligas campesinas. Una vez que el movimiento adquirió fuerza y se hizo más radical como reacción a la oposición de los terratenientes, se crearon otros grupos, por ejemplo por la iglesia, para contrarrestar la influencia de las ligas. Los campesinos de la región, miembros de las ligas y de los otros grupos, reflexionaban cada vez más en la necesidad de reformas radicales; en esto ayudó un programa de *concientização* (hacer que la gente se percate de sus necesidades), de acuerdo con el método de alfabetización inventado por Paolo Freire. Es probable que el creciente vigor de todo ese movimiento en que participaron las ligas, la iglesia y otros grupos, haya provocado tanto temor entre las *élites* gobernantes, que el ejército intervino y organizó el golpe de estado de

abril de 1964. Después de eso tanto las ligas como los otros grupos han sido reprimidos.

II. La demanda de tierras y los medios de lucha apropiados: un proceso de escalamiento

Como es evidente en casi todos los ejemplos y casos conocidos de la América Latina, la actuación política de las organizaciones campesinas en la lucha por la tierra en general no ha sido muy ordenada; con frecuencia ha tomado una forma espontánea y en ocasiones violenta. En algunos países sólo hasta después de la reforma agraria estuvo bien encaminada la participación campesina y pudo canalizarse mediante instituciones de reciente creación, tales como sindicatos u organizaciones políticas. Esto es un resultado directo de la situación descrita en el primer capítulo: la ilegalidad y la "cultura de represión" prevalecientes en las zonas rurales y los severos obstáculos que oponen los intereses creados tradicionales a la reforma ordenada e institucionalizada, pero dinámica, de la estructura de tenencia de la tierra.

La resistencia de la *élite* territorial y su influencia sobre los gobiernos nacionales directa o indirectamente provocaron las formas drásticas e incluso violentas que han tomado las acciones campesinas, con frecuencia bajo la guía o la dirección de grupos urbanos. Esto es más evidente en el caso de México, en donde la primera legislación agraria (la de 1915) fue resultado de una fuerte reacción campesina a los despojos y los abusos, expresada en un violento movimiento revolucionario. Más tarde esta legislación pudo aplicarse debido sólo a la decidida resistencia del campesinado de diversas regiones ante las medidas violentas tomadas por los terratenientes para evitar su aplicación. La reforma boliviana hubiera sido inconcebible sin la fuerte presión organizada de los campesinos en la región de Cochabamba. En Venezuela, la presión ejercida por la Federación Campesina de Venezuela, en especial las muchas invasiones pacíficas después de la caída del régimen de Pérez Jiménez en 1958, fue crucial para la reforma agraria.

En los países que han iniciado la reforma agraria con vacilaciones, están en acción las mismas "fuerzas explosivas" que operaron en las naciones que ya poseen un programa efectivo. Sería importante saber qué tipos de desórdenes o inquietudes son inevitables y cómo pueden utilizarse más eficazmente las distintas fuerzas. A este respecto, es de particular importancia analizar las formas de acción directa de los campesinos mediante las cuales se ha logrado o acelerado la legislación agraria o su aplicación. Los grupos campesinos han empleado diversas formas de acción directa, después de encontrar obstáculos insuperables

al presentar sus demandas a través de los canales legales normales. En cuanto a los métodos radicales de acción empleados por los campesinos, no sobra repetir que en todos los ejemplos aquí estudiados, esas medidas se aplicaron hasta después de que los canales legales e institucionales para la solución de los problemas habían sido bloqueados persistentemente por la oposición intransigente de los terratenientes.

Entre las formas de presión directa que han ejercido los campesinos están las huelgas de brazos caídos y la ocupación de las tierras ociosas de terrenos solicitados por los campesinos o que estaban en disputa. Esas actividades e incluso las más drásticas, como las rebeliones armadas, eran los únicos medios que quedaban a disposición de los campesinos para presionar por la reforma. Los casos descritos muestran de manera abrumadora que prácticamente todas las acciones de reforma agraria ocurridas en Latinoamérica hasta el presente han sido el resultado directo o indirecto de tales actividades.

En algunos casos, como el de México durante la época de Cárdenas, Bolivia después de 1952 y Venezuela después de 1958, esas actividades de organización fueron apoyadas, estimuladas o toleradas por los gobiernos y/o el partido político en el poder, a pesar del hecho de que algunas veces originaban situaciones caóticas debido a esa política. Esto ocurrió en Bolivia en 1952-53, y se relacionó con el hecho de que los esfuerzos reformistas se habían iniciado después de seis años de severa represión (1946-52). Había la amenaza de un retorno a esa situación, ya que los terratenientes intentaban derrocar al gobierno reformista. La acción directa de los campesinos se organizó en Venezuela en 1958-60 en condiciones algo similares, después de diez años de represión (1948-58). Las invasiones de tierras, aunque ostensiblemente desaprobadas por las autoridades, eran tácitamente toleradas por ellas; durante el proceso de la reforma pudieron ser canalizadas y dirigidas.

Un estudio cuidadoso de las diversas formas de acción directa aplicadas por los campesinos para lograr sus demandas de reforma agraria hace destacar algunos factores importantes. La mayoría de los casos muestran un proceso de escalonamiento de las demandas. La reforma agraria como tal con frecuencia se realiza después de que otras demandas menos drásticas se han topado con la intransigencia de la *élite* terrateniente. El escalonamiento de las demandas por lo general va acompañado del incremento cualitativo de los medios utilizados para presionar por esas demandas. Es frecuente que las demandas iniciales incluyan la abolición de prácticas que interfieren con derechos civiles básicos, muchas veces establecidos constitucionalmente, como la libertad personal. Otras se refieren al reconocimiento de los derechos de propiedad tradicionales, la seguridad en la tenencia, o la compensación

por las mejoras realizadas si tiene que cederse la tenencia de una determinada parcela. Muchas de las demandas tienen una firme base legal; pero a nivel local, y a veces al nacional, la ley se ignora o se interpreta a favor de los terratenientes, que son los que tienen el poder.

Los campesinos parecen tener un enfoque demasiado legalista. Al principio, los medios empleados para presentar sus demandas son moderados: solicitudes, procesos legales, quejas al inspector laboral. Como por lo general no se obtiene alivio mediante estos canales legalmente establecidos, dondequiera que los campesinos tienen alguna experiencia organizativa o que pueden contar con el apoyo de personas que la tienen, se prueban otros medios; pero esto ocurre sólo después de que han mostrado ser infructuosas las medidas legales. Ejemplos: los años de lucha legal de las comunidades campesinas encabezadas por Zapata, antes de unirse a la revolución; los acuerdos legales concertados por la unión campesina de Ucureña, en Bolivia en 1936, que fueron anulados por los terratenientes en 1939; la lucha durante un año, en los tribunales de Recife, de la primera Liga Campesina Brasileña, para evitar el desalojo ilegal a los campesinos de los lotes que habían ocupado durante años. Todos éstos son casos que atestiguan el respeto de los campesinos por los medios legales y de orden. Hacer que las leyes se respeten en lugar de ser objeto de maniobras por parte de terratenientes intransigentes ha sido con frecuencia el punto básico por el cual los campesinos empiezan a entrar en actividad. Depende de la situación local el que una organización campesina en desarrollo inicie sus actividades con una lucha por los derechos civiles en contra de las prácticas ilegales de los terratenientes, o que lo haga por mejoras económicas, o por la reforma agraria. Empezar con los asuntos que tengan mayores probabilidades de solución satisfactoria parece ser una buena estrategia en la etapa en que tanto los líderes como los seguidores de una organización están ganando confianza en sí mismos.

Aunque no siempre se expresa abiertamente, la reforma agraria se ha contado entre los principales objetivos de la mayoría de los movimientos campesinos desde el principio. En algunos casos esa idea surgió entre los líderes campesinos más despiertos, usualmente donde los campesinos habían sido despojados de sus tierras ancestrales. En otros casos la idea de una reforma radical fue introducida por líderes urbanos y patrocinadores de movimientos campesinos, como Hugo Blanco en Perú o Francisco Julião en Brasil. Viendo que la reforma agraria radical era la única solución para las iniquidades rurales existentes, pero que la mayoría de los campesinos no se habían percatado de ello, esos dirigentes trataron de crear conciencia de esa necesidad, no sólo mediante la *concientización,* enseñando y explicando las implicaciones

sociales del subdesarrollo rural, sino también a través de la lucha misma. Mostrando una y otra vez que los terratenientes no concederían ni las demandas y derechos civiles moderados y garantizados legalmente era fácil demostrar a los campesinos que sólo con cambios radicales en la estructura de poder rural se podía lograr el cumplimiento de sus demandas y el alivio de sus agravios.

La preparación progresiva a través de la lucha por los derechos civiles y otras necesidades básicas, en algunos casos ha tenido un éxito considerable. Tiene la ventaja adicional de que los campesinos aprenden gradualmente a dominar su temor a oponerse a la *élite* rural; empiezan por presentar esa oposición en asuntos en que la justicia y el sentido común están tan abrumadoramente de su parte, que sienten que pueden correr el riesgo. Éstos son también asuntos en que la actitud de los terratenientes está en flagrante conflicto con la ley y el orden. La negativa de los señores a aceptar demandas legítimas disminuye su prestigio tradicional ante los trabajadores y la opinión pública.

En muchas zonas los campesinos nunca han contemplado la posibilidad de utilizar medios más radicales que una petición o una apelación a la justicia. Los medios radicales no se han probado con constancia y su inutilidad se ha aceptado casi como uno de los hechos de la vida. Una vez que se ha demostrado que el proseguir un caso con ayuda legal asidua hace que los terratenientes se pongan inquietos e intransigentes, parece factible el empleo de medios más radicales.

La huelga es uno de los medios que en la mayoría de los países cabe bien dentro del marco legal establecido. Usualmente consiste en rehusarse a trabajar en momentos críticos del ciclo agrícola, una vez que todas las demandas han sido bruscamente rechazadas. En donde los campesinos se han familiarizado con la lucha obrera, como en las regiones de Perú y Bolivia en que los campesinos trabajan ciertas etapas de su vida en las minas, las organizaciones campesinas conocen las formas legítimas de lucha que utilizan las organizaciones obreras.

Un tipo importante de huelga campesina es negarse a proporcionar trabajo gratis a los señores, obligación que en la actualidad es ilegal, pero no se ha erradicado en la mayoría de los países. En Bolivia, entre 1939 y 1952, con frecuencia los campesinos hicieron huelgas de brazos caídos en contra de los terratenientes, por diversos lapsos de tiempo, a veces por años. Este medio de acción no violento contrastaba con los espontáneos y violentos estallidos de protesta que antes habían ocurrido repetidamente en Bolivia. El gran número de quejas de los terratenientes a la prensa y las autoridades respecto de dichas huelgas, indica lo eficaces que fueron.

Parece que el "potencial de violencia" de los métodos de acción directa de los campesinos es mucho menor que el del movimiento obrero;

no hay peligro de daños a la propiedad o vida de alguien, como ocurre en las demostraciones callejeras, que pueden causar daños al comercio o el tránsito de la ciudad. En las huelgas de brazos caídos de los campesinos las desventajas no están de su lado, si no más bien del de sus oponentes: los campesinos tienen más tiempo para trabajar en sus parcelas de las que obtienen su subsistencia.

Una forma de acción empleada por los campesinos con mayor frecuencia que las huelgas de brazos caídos es la ocupación pacífica o "invasión" de los terrenos ociosos o subtrabajados pertenecientes a las grandes haciendas. Muchos de los intentos de reforma agraria emprendidos en Latinoamérica son el resultado directo o indirecto de esas actividades. Sin embargo, existe gran incomprensión respecto a este método, el que con frecuencia es calificado de "violento"; pero es erróneo considerar a las "invasiones" campesinas como actos de violencia. Por el contrario, la mayor parte de los actos de violencia relacionados con la reforma agraria han provenido de los terratenientes, y por lo general la de los campesinos surge como reacción ante aquéllos. Las guerrillas campesinas de Zapata, las unidades de defensa rural organizadas entre el campesinado por el presidente Cárdenas a finales de la década de 1930 en México, la toma por la fuerza de las haciendas y la expulsión de los señores más abusivos efectuadas en la etapa inicial de la revolución agraria boliviana, siempre fueron reacciones ante la violencia de los terratenientes.

Por otra parte, la mayoría de las ocupaciones de las tierras ociosas han sido de carácter no violento y en ocasiones, explícitamente pacífico. Con frecuencia, cuando los campesinos ocuparon terrenos de propiedad privada pero no utilizados, la acción puede interpretarse como una forma de "desobediencia civil", la que se acepta como un modo de ejercer presión no violenta.

Cuando se consideran las invasiones como un medio apropiado de lucha de los campesinos, hay que tomar en cuenta el problema de la legitimidad de la propiedad de la tierra. El estudio de la CIDA sobre Perú indicaba que debe entenderse por "invasiones", la ocupación real que hacen los campesinos desposeídos de terrenos propiedad de las haciendas. El estudio hacía notar que los campesinos no consideraban esas "invasiones" como ilegítimas, ya que las veían como la recuperación de las tierras que les habían sido arrebatadas ilegalmente. Muchos de los terrenos ocupados habían estado en litigio durante años y mientras tanto habían sido tomados por los grandes terratenientes y muchas veces se utilizaban en forma extensiva, mientras los campesinos vivían en las cercanas laderas de las montañas, que se hallaban sobrepobladas. Tal parece que en muchos casos las invasiones fueron la expresión del apego de los campesinos a la legalidad, más que el deseo de subvertir

el orden existente. En muchas ocasiones los campesinos de Perú razonaban que la forma en que eran atendidas sus reclamaciones tradicionales sólo beneficiaban a los grandes terratenientes, de un modo que aquéllos consideraban ilegítimo.

Desde el punto de vista de los campesinos, parece haber muy buena lógica en la ocupación y uso efectivo de tierras ociosas o subocupadas. Así es particularmente cuando han sido despojados ilegalmente, como ha ocurrido en muchos casos. Parece que en la mayoría de las ocasiones en que han ocurrido invasiones se trató más bien de una reacción constructiva y no violenta, ante violencias como despojos e intentos de asesinato de los dirigentes. En vez de tomar venganza de los terratenientes o destruir sus bienes, los campesinos ocupaban los terrenos ociosos o subutilizados para dedicarlos al cultivo.

En la mayoría de los países, aunque se haya reconocido como un problema la falta de "función social" de los terrenos privados, la ocupación de ellos por los campesinos ha sido condenada oficialmente. En Venezuela el gobierno adoptó la posición oficial de oponerse a las invasiones de las haciendas que no se cultivaban eficientemente o que se habían enajenado a los campesinos por medios ilegales; no obstante, las invasiones eran alentadas por las uniones campesinas que pertenecían al partido gubernamental. La mayor parte de los latifundios invadidos en Venezuela fueron más tarde comprados a los terratenientes y distribuidos entre los campesinos, de acuerdo con el programa de reforma agraria. En Perú, donde se había prometido a los campesinos durante las campañas electorales la devolución de las tierras usurpadas y la distribución de las haciendas, se incluyó una cláusula especial en la ley de reforma agraria de 1964, que indicaba que las tierras que habían sido invadidas no podrían ser consideradas para la distribución oficial. Sin embargo, de hecho las invasiones fueron toleradas inicialmente y varias haciendas invadidas fueron distribuidas entre los campesinos.

El problema de la legitimidad de la propiedad territorial debe considerarse dentro de su contexto histórico. Los títulos de propiedad tradicionales han seguido siendo respetados por los campesinos indígenas, a pesar de sus esfuerzos sin esperanza para que sean reconocidos por los tribunales. En la América Latina muchas comunidades conservan aún documentos y títulos que datan de la época colonial. En Guatemala, en varias municipalidades con una población predominantemente indígena, los indios conservan cuidadosamente y con gran ceremonia los títulos municipales que heredaron de sus antepasados; estos títulos, oficialmente nulos, son más reconocidos por ellos que los relativos a la propiedad privada emitidos, en una u otra forma, desde fines del siglo pasado.

En los casos de invasión de terrenos cuyos derechos de propiedad están en disputa o donde la ley o la constitución no amparan las tierras de propiedad privada que no cumplen su "función social", las ocupaciones de los campesinos no pueden considerarse como actos de desobediencia. A pesar de ello, en muchos países la prensa, con frecuencia influida por los terratenientes, denuncia esas actividades como "violentas" o "violaciones de la ley". En algunas ocasiones llega a ocurrir la violencia porque la publicidad alarmista provoca que la intervención de la policía o el ejército sea más drástica de lo necesario.

Cuando las tierras ociosas son ocupadas pacíficamente por campesinos desposeídos y se han puesto en cultivo, no puede en verdad hablarse de violencia. En cambio, desalojar a los colonos de terrenos antes sin utilizar que han desmontado y cultivado por varios años, o la expulsión de los campesinos mediante el incendio de sus viviendas, son evidentemente actos de violencia, muchas veces tolerados por las autoridades.

Es evidente, por casi todos los casos de movimientos campesinos que han tenido buen éxito, que la violencia, o sea la destrucción intencional de vidas o propiedades, sólo ha sido empleada en unos cuantos de ellos. Excepto durante la revolución mexicana (en el movimiento zapatista y otras luchas campesinas relacionadas con ella) y en las etapas iniciales de la revolución agraria boliviana, la mayor parte de la violencia desplegada en las luchas agrarias provino de los terratenientes. El apego proverbial de los campesinos a la seguridad, la legalidad y el orden explica por qué no hubo más actos de venganza y de violencia que los ocurridos esporádicamente. Esto es de sorprender si se considera que en muchas partes de Latinoamérica el campesinado vive en un estado permanente de ilegalidad, de "cultura de represión" y de violencia y abusos institucionalizados de parte de los terratenientes.

Parece ser, por los casos más conocidos, que si se dan a los campesinos las oportunidades, dentro de las instituciones, de efectuar cambios radicales en la estructura del poder rural, la aprovechaban con moderación y respeto hacia quienes van a perder su posición privilegiada, más que con un deseo de venganza. El mejor ejemplo es la revolución agraria boliviana, que fue la más drástica. Aunque en las luchas preliminares, que duraron muchos años, habían sido asesinados numerosos dirigentes campesinos, una vez que se modificaron las relaciones de poder se respetaron las vidas y en muchas ocasiones también las propiedades personales de los terratenientes; sólo cuando estos mismos se entregaron a una violenta oposición peligraron sus vidas. No se sabe de casos (aunque probablemente hubo algunos) en que los terratenientes hayan sido perseguidos por sus anteriores abusos y crímenes una vez que se modificó la relación de poder; por lo general los campesinos conside-

raban que era suficiente el haber obtenido las tierras. En las regiones más radicales, simplemente se negaron a dejar que los abusivos patrones volvieran a sus antiguas haciendas. En algunos casos, los dirigentes campesinos visitaron a los antiguos señores en sus viviendas urbanas, para llegar a acuerdos o arreglos en lo relativo a la transferencia de las tierras. Algunos de ellos recibieron pagos o contribuciones de sus antiguos "súbditos", aunque no fuera necesario de acuerdo con la ley. No hubo llamados a la "justicia popular" ni nada similar, aunque en algunas zonas lo temían los terratenientes; sin embargo, este temor probablemente se debía más a las "conciencia culpable" de los patrones, que a su comprensión de los campesinos.

Parece que la violenta resistencia de los terratenientes a las demandas moderadas de los campesinos se deriva de su temor irracional a la venganza de éstos, una vez liberados de su servidumbre. La conseja de que no hay que dar la mano porque se toman el pie, es en muchos casos un elemento consciente, y abiertamente expresado, de la actitud de la *élite* rural.

Al comparar los diversos movimientos, en los que las huelgas y ocupaciones territoriales de alguna clase desempeñaron un papel importante, se observa que la mayor parte de ellos se limitaron a regiones geográficas específicas. Los movimientos con mayor éxito no tuvieron lugar espontáneamente en una localidad, sino más bien se realizaron en forma coordinada en toda una región, como el valle alto de Cochabamba en Bolivia, el valle de la Convención en Perú, el estado de Morelos en México y también en algunos estados densamente poblados de Venezuela. En algunas de estas regiones los movimientos fueron más intensos y tuvieron más éxito que en otras, pero por lo general tuvieron suficiente concentración geográfica para dar a los campesinos la sensación de que su región estaba actuando y que sus esfuerzos no eran simplemente casos de protesta aislados y sin coordinación; esto explica el éxito relativo que en la mayoría de esas regiones tuvieron los esfuerzos para movilizar a los campesinos para el desarrollo, una vez realizada la reforma agraria; tal fue el caso, específicamente, de algunas zonas de México en la etapa cardenista, y del valle de la Convención. Pero por lo regular, no se utilizó la movilización campesina para lograr un desarrollo regional sostenido.

En general parece que los medios usados por los campesinos eran tales que permitían que con un mínimo de extralegalidad se obtuviera un máximo de beneficios concretos o de seguridad, principalmente la posesión de la tierra que cultivaban. Tan pronto como las demandas de los campesinos fueron satisfechas y estuvo en su posesión la tierra que trabajaban, perdieron interés en el movimiento político en conjunto. Hugo Blanco declaró en varias ocasiones, después de que su movimien-

to fue apaciguado con acciones militares y distribuciones de tierras, que estaba decepcionado del espíritu revolucionario de los campesinos. Un caso distinto es el de los campesinos de Galileia, del estado de Pernambuco, Brasil. Sin embargo, tal parece que los terratenientes temían tanto el cambio, que adoptaron una postura que indujo al campesino a utilizar medidas cada vez más radicales. De esa manera el movimiento campesino se convirtió en algunos casos en un factor revolucionario para la sociedad como un todo, a pesar de que originalmente sus demandas eran limitadas y de la moderada actitud de los campesinos. En las zonas en que se adoptaron formas radicales de acción, la violencia civil por lo general ocurrió como una respuesta directa a la intransigencia y la violencia de los terratenientes, y debido a que los campesinos no tenían ante sí otro camino.

XIII. FASES DE LA PROTESTA RURAL EN AMÉRICA LATINA *

Eric D. Wolf

El siglo xx ha presenciado la irrupción de la población rural de América Latina en el proceso político: noticias sobre invasiones de tierras, levantamientos y peticiones de reforma agraria en varias naciones del continente proporcionan material cotidiano a la prensa mundial. Muchos de esos acontecimientos han involucrado gran número de personas: la revolución mexicana de la segunda década del siglo ocasionó un millón de muertos; la lucha interna entre bandas armadas durante la *Violencia colombiana* de fines de los años cuarenta y en los cincuenta, arroja un cálculo estimado de 200 000 víctimas; el movimiento campesino de Brasil a principios de los años sesenta movilizó a cientos de miles; la prensa peruana informó de más de cien invasiones de tierras de haciendas entre 1959 y 1966.

Al mismo tiempo, las formas que ha tomado la protesta rural han variado ampliamente de país a país y de una a otra etapa histórica, desde insurrecciones hasta ocupaciones de terrenos organizadas por los sindicatos campesinos; desde encuentros violentos entre pandillas que pretenden el control local en ciertas áreas hasta la lucha por motivos políticos de guerrillas organizadas que tratan de apoderarse del poder estatal. Los movimientos rurales se presentan en tal multiplicidad de contextos nacionales y son tantas las formas que asumen, que fracasaría cualquier intento de análisis basado simplemente en un establecimiento formal de categorías. También por ahora sería difícil aclarar cuáles han sido las diferentes coyunturas y fuerzas particulares locales que han actuado como detonadores en uno y otro tipo de movimientos rurales.[1] Lo que se espera de nosotros, en el estado actual de los conocimientos, es más bien descubrir un esquema analítico que nos per-

* Contribución original.

Me he beneficiado grandemente de mi participación, en el verano de 1972, en el Seminario sobre Rebeliones Campesinas, realizado en la ciudad de México bajo los auspicios de la Universidad Iberoamericana y el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Fueron miembros del seminario Guillermo Bonfil, Jorge Dandler, Enrique Florescano, Eric Hobsbawm, Francisco Julião, Friedrich Katz, Jean Meyer, Rodolfo Stavenhagen, Michael Taussig y Arturo Warman. Estoy agradecido con todos ellos; no son responsables, por supuesto del mal uso que haya dado a sus ideas. [N. del A.]

[1] Véase, sin embargo, de Benno Galjart, Movilización campesina en América Latina, *Boletín de Estudios Latinoamericanos*, 1972, núm. 12, p. 20.

mita relacionar las formas de la protesta rural con las grandes modificaciones estructurales que ha tenido la economía política de Latinoamérica. Por lo tanto, en esta exposición intentaremos examinar la dinámica de la protesta rural según responde a las condiciones estructurales cambiantes y cómo a su vez, éstas reaccionan ante ella.

Ese examen tiene que basarse en el conocimiento de la institución que por largo tiempo ha dominado la campiña de la América Latina y que en la actualidad sufre las agonías de la desintegración: la *hacienda* o *fazenda*, dedicada a obtener cultivos comerciales y caracterizada, al mismo tiempo, por un sistema represivo en cuanto al trabajo que emplea. Dicho de otro modo, fue, y todavía es, descendiente y puesto rural avanzado del mercado capitalista, pero realiza su proceso de producción mediante el máximo empleo posible de trabajo no remunerado. En esto revela su parentesco con las instituciones similares que expandieron las fronteras del capitalismo por la Europa oriental, mediante la introducción de un periodo de "segunda servidumbre". Esto no significa que la difusión de la hacienda haya borrado todas las otras clases de propiedad rural; en el siglo XIX los pequeños propietarios, como los *rancheros* del norte de México, los *colonos* de Santander y Antioquia en Colombia y los *sitiantes* del Brasil, extendieron sus zonas de operación hasta ocupar los márgenes e intersticios dejados por el control de la hacienda. Sin embargo, fue el sistema económico, social y político de control de la hacienda el que dominó en el campo en conjunto y el que mediante su control político desempeñó un papel decisivo en la configuración e inhibición del proceso político a nivel regional y estatal.

Las fases de desarrollo del sistema de la hacienda

Intentaremos delinear tres fases en el desarrollo del sistema de la hacienda: una fase de expansión, durante la cual ese sistema llegó a dominar la estructura económica, social y política de las zonas rurales; la fase de estabilización y coexistencia con otras formas de organizar la producción; y la fase de disolución, cuando la hacienda, como sistema, empieza a debilitarse y a declinar. Respecto a esto hay que hacer dos advertencias importantes: estas fases son categorías analíticas y no necesariamente tienen que ocurrir en secuencia histórica; en alguna región la fase de expansión de la hacienda puede pasar directamente a la fase de disolución, sin pasar por la fase de coexistencia o sólo hacerlo brevemente. Además, las diversas regiones de una misma nación pueden mostrar diferentes combinaciones de las tres fases, diferencias que seguramente tienen repercusiones a nivel nacional e

internacional. En consecuencia, las haciendas pueden desarrollarse vigorosamente en una región del país, en tanto que de hecho la hacienda, como sistema, ya sufre graves ataques y está en proceso de disolución, porque en otras partes las haciendas se han debilitado seriamente. Entre los países latinoamericanos surgen importantes diferencias precisamente de esa diversidad en la sincronización de los distintos procesos.

¿Cuáles fueron las características del sistema de la hacienda en su primera fase, la fase de expansión? Como es bien sabido, la hacienda tiene un apetito voraz por la tierra y es insaciable en su ambición de poder sobre los hombres. No sólo necesita la tierra para sus propias operaciones, sino para negársela a los demás. Cuando limita con las comunidades o localidades de pequeños propietarios, trata de apoderarse de sus tierras, no tanto para aumentar su propia producción comercial como para obligar a los hombres a aceptar trabajar para el latifundio bajo las condiciones que éste fije, y así reducir las tasas de remuneración de los trabajadores y anular su posibilidad de competir con la hacienda en la venta de los productos en el mercado. Cuando las haciendas absorben la "franja de pioneros", con frecuencia invitan o toleran a intrusos, que desmontan el terreno a cambio de las cosechas que obtienen y del derecho de comprar a crédito en la tienda de la hacienda. Más tarde, sin embargo, cuando la situación del mercado favorece el aumento de la producción de una cosecha en particular o de cierto tipo de ganado, la hacienda puede expulsar a los advenedizos y sujetar la tierra a su propia explotación. Dentro de su núcleo o *casco* ejerce poder concentrado sobre una fuerza de trabajo explotada en diversas formas o combinaciones, por medio de mecanismos como el pago en especie, concesión de crédito, obligaciones de pago hereditarias, compromisos de aparcería en parcelas de subsistencia, el deber de proporcionar días de trabajo gratis y obligación de suministrar, cuando se le ordene, trabajo de otros miembros de la familia. Externamente, trata de dominar en el sistema regional de poder para alcanzar dos objetivos: primero, ligar a tantos habitantes como sea posible con los dueños o administradores de las haciendas; segundo, trata de obstruir o eliminar los canales por los que algún posible rival pueda ofrecer a los clientes potenciales la alternativa de otros patrones. Esto significa que los dueños de las haciendas también establecen los términos en que los comerciantes, tenderos, enganchadores y funcionarios independientes han de operar dentro de la zona que controlan, ya sea mediante el ejercicio de la fuerza o por medios más pacíficos de asociación. Es típico de las haciendas crear y sostener un aparato local y regional de dominación, que limita en forma severa las posibilidades de elección, tanto de los administrados como de los administradores; pero un dominio de esta clase también crea tensión y ésta a su vez fomenta el descontento

y las protestas rurales. En un contexto determinado, este descontento rural puede afectar a algunos aliados potenciales que en otra forma tendrían intereses divergentes como los peones de las haciendas, los pequeños propietarios y los intrusos; los trabajadores y agricultores, también los intermediarios y los miembros de otras ocupaciones, coaccionados por la hacienda para que sirvan a sus intereses.

En la mayoría de los países latinoamericanos la fase de expansión de la hacienda fue seguida por otra de estabilización y coexistencia con otras formas de producción. Es característica de esta fase que otras actividades económicas, organizadas alrededor de las minas, campos petroleros y plantaciones, dispersas pero conectadas por medio de ferrocarriles y otras vías de comunicación y transporte, emergen en el campo de fuerzas previamente dominadas por entero por los oligopolistas de la hacienda. Estas nuevas empresas, agrícolas y no agrícolas, se parecen a la hacienda en que producen para el mercado, pero difieren de ella en su tecnología, que es intensiva en capital, y en su tendencia a ocupar mano de obra asalariada en vez de trabajo "servil" no remunerado. En otras palabras, representan un cambio cualitativo en la organización de los medios de producción y muestran una notable capacidad de desarrollo en respuesta a los insumos nacionales y exteriores, mientras que la hacienda conserva su característica de utilizar el trabajo en forma intensiva y represiva. Sin embargo, por un tiempo coexisten el sector caracterizado por sus enclaves de capital intensivo [2] y el que se basa en las haciendas, de trabajo intensivo. De hecho los compromisos políticos entre ambos no sólo son posibles, sino deseables para las *élites* que los gobiernan: las inmensas reservas de mano de obra barata en los dominios de la hacienda debilitan cualquier posible demanda hecha por los trabajadores en los enclaves de plantaciones y ciudades; además, las inquietudes o las huelgas dentro de los enclaves o los centros urbanos permanecen localizados, puesto que las haciendas están en situación de inhibir el fermento rural dentro de sus satrapías. Por último, la *élite* de las haciendas puede participar en la expansión y desarrollo de los enclaves, ya sea por medio de inversiones directas en el comercio, la banca o mediante la inversión en los valores ascendentes de bienes raíces, urbanos y rurales.

Sólo cuando las *élites* comercial e industrial tratan de ampliar el mercado interno de mano de obra y de mercancías, tienen que confrontar el hecho de que, la prolongación del dominio de la hacienda, perpetúa

[2] Enclaves son áreas ocupadas por empresas de capital intensivo y las infraestructuras relacionadas con ellas, situadas dentro de una economía nacional que se distingue por una agricultura de trabajo intensivo y un reducido nivel de industrialización. Esas empresas por lo general son financiadas directa o indirectamente por capital extranjero y tienden a producir para la exportación.

patrones de producción y consumo muy restringidos entre la gran mayoría de la población. Esto hace que se inicie la fase de declinación de la hacienda. La creciente expansión del sector de capital intensivo rompe las fronteras de los enclaves previamente establecidos, involucrando a segmentos de la población aún más grandes a través de la construcción de nuevas fábricas, la ampliación de circuitos de circulación, la creación de una infraestructura de servicios con mayor alcance y la urbanización acelerada. Estos cambios, a su vez, producen nuevas y variadas oportunidades para diversos grupos y categorías de la población. El aparato político tiene un crecimiento concomitante; puede abastecerse de recursos cada vez más variados; se le requiere para actividades más diferenciadas y para manejar conflictos entre grupos de intereses más variados. A su vez, a medida que se diversifican más los grupos encargados de la producción y la distribución de los recursos, la misma heterogeneidad de sus intereses hace que sean menos estables y previsibles los compromisos políticos. Aumenta la escala de las ventajas que pueden extraerse de la participación en política, y nuevas y diferentes clases de buscadores de poder entran a la arena política a caza de nuevas clientelas, tal como las poblaciones se ligaban antes estrechamente al sistema de dominio de la hacienda. En la segunda fase, a medida que a los representantes del sector de enclaves en crecimiento se añaden nuevos contendientes en la lucha por el poder, el acuerdo tácito que existía entre los empresarios de los enclaves y los dueños de las haciendas está sujeto cada vez más a renegociación.

Entonces se presentan dos posibilidades. Los dueños de las haciendas pueden dejar de atenerse al trabajo no pagado y ajustar su *modus operandi* a la forma de capital intensivo. Esto altera los términos del contrato de trabajo con el que controlan a la población sometida y que pone fin al dominio de la hacienda como sistema. Como alternativa, el sector de capital intensivo que trabaja en unión con el estado puede temer la repentina supresión de los controles políticos sobre las poblaciones sometidas, por lo que aceptará apuntalar políticamente el sistema de la hacienda, aunque reconozca sus fallas económicas al importar cantidades masivas de comestibles. Sin embargo, en ambos casos habrá un número creciente de personas que probarán suerte fuera del ámbito de control de la hacienda, abandonando su territorio en busca de oportunidades económicas, sociales y políticas.

Las fases del desarrollo capitalista y su efecto sobre las relaciones entre el campesino y el patrón

Ha de notarse que estas fases del ciclo de desarrollo del sistema de la hacienda corresponden a las etapas de desarrollo del capitalismo

como un sistema mayor. La primera fase de expansión corresponde a la fase mercantilista del capitalismo, en la que se genera capital por medio de la venta de los productos, pero en la que todavía no cambia radicalmente el carácter y la organización de los medios de producción. La segunda fase, de estabilización y coexistencia, corresponde a una etapa del capitalismo en la que el capital extranjero se invierte en enclaves "que pueden considerarse pertenecientes a la economía nacional tan sólo en un sentido geográfico":[3] en esos enclaves no sólo se organizan vías de salida al mercado, sino que se afectan en forma radical los medios de producción. La tercera fase corresponde a una etapa del desarrollo del capitalismo en la que el capital se moviliza "hacia la producción en las ciudades, bajo el control del capitalismo internacional asociado con los capitalistas urbanos nacionales".[4] Se acelera la circulación del capital y el trabajo, se afecta la organización de los medios de producción y se amplian considerablemente los circuitos por los que han de movilizarse el capital, las mercancías y el trabajo.

Estas tres fases del desarrollo de la hacienda —expansión, estabilización y declinación— corresponden a tres etapas del desarrollo de la protesta rural. La primera fase, la de expansión, siempre encuentra la resistencia de los pequeños propietarios, cuya subsistencia independiente y autonomía social son amenazadas por los avances del sistema de las haciendas. Algún día habrá de reescribirse la historia de la América Latina, para darnos una perspectiva apropiada de la participación que tuvieron los campesinos de habla quechua o aymara en la insurrección en 1780 de Tupac Amaru II, en la rebelión de Mateo García Pumahuaca en Cuzco en 1814 o en la revuelta "india" dentro de la rebelión de los comuneros en Santader, Colombia, en 1780. El siglo XIX presenció muchos movimientos de resistencia a la expansión de la hacienda hacia nuevas áreas geográficas, tales como los levantamientos en el occidente de México en 1856 y 1877, la guerra de los mayas yucatecos entre 1847 y 1901 contra los henequeneros de Yucatán y la rebelión del terrible Willka Zárate en las mesetas bolivianas en 1898-1899. Como movilizaban a poblaciones aun definidas en gran parte como "indias", fueron principalmente de un carácter "indio", o sea, combinaban la resistencia a la opresión económica con un llamado a los símbolos de la distinción cultural. Quizás ésta fue la razón principal de su fracaso, ya que el "estado" indio era sólo una cobertura social, política y legal de poblaciones culturalmente heterogéneas, que en gran parte residían en comunidades separadas y autónomas. Aun en

[3] Aníbal Quijano O., "Tendencies in Peruvian Development and Class Structure", Janes Petras y Maurice Zeitlin (ed.), *Latin America: Reform or Revolution*, Greenwich, 1968, p. 293.

[4] *Ibid.*, p. 292.

los casos en que pudieron desarrollarse patrones de organización temporal entre las comunidades, rara vez pudieron éstas aprovechar para sus propios fines las escisiones dentro de las *élites* dominantes. Por el contrario, la forma misma de su movilización como "indios" tendía a privarlos de aliados no-indios y consolidó la oposición de éstos en su contra. Por lo tanto, dichos movimientos terminaron en sangrientas represiones o cuando más lograron una retirada organizada hacia zonas de refugio, como fue el caso de la cruzada maya de Yucatán.[5]

La segunda fase, estabilización y coexistencia con otras formas productivas, muestra distintos esquemas de protesta. En la mayor parte de Latinoamérica, los compromisos políticos entre el sistema de la hacienda y el de los enclaves, reforzaron los mecanismos de control de la hacienda e inhibieron las acciones independientes de protesta de sus peones. Así reforzado, el sistema pudo iniciar de nuevo un movimiento local de expansión dentro de su propio sector. Por ejemplo, los dueños de haciendas en Colombia con frecuencia empujaron a los agricultores en pequeño hacia las laderas de las montañas, con objeto de criar ganado en las fértiles tierras bajas de los valles o las mesetas; y los hacendados del cinturón brasileño del cacao, con base en el puerto de Ilheus en Bahía, se apoderaron por la fuerza de las propiedades de los que cultivaban cacao en corta escala.

Sin embargo, la reacción principal ante la opresión durante esta etapa no provino de los peones o de los campesinos desplazados; por el contrario, fue el "proletariado rural" que surgía en los enclaves de las plantaciones el que empezó a mostrar su inquietud y comenzó a acudir a la acción organizada y sostenida para tratar de mejorar las condiciones en que sus miembros tenían que vender su fuerza de trabajo en los latifundios. De esa manera el sindicalismo se difundió en forma constante en la década de los veinte entre los trabajadores azucareros y algodoneros de las costas peruanas. En otras partes el movimiento entre los trabajadores de las plantaciones fue más rápido y más impetuoso. En 1928, por ejemplo, tuvo lugar la huelga violenta de 30 000 trabajadores contra la United Fruit Company de la zona platanera de Colombia; los huelguistas demandaron que la compañía dejara de tratar con ellos a través de enganchadores, que firmara contratos colectivos en lugar de individuales, elevara los salarios y cumpliera con la legislación laboral ya en vigor. A estas demandas básicamente sindicales se respondió con una feroz represión, que provocó levantamientos en otras partes, como la huelga de ferrocarrileros de San Vicente, Santander. Otro ejemplo de la acción de los trabajadores de las plantaciones fueron las huelgas de los obreros en el campo y fábricas de Cuba en los años

[5] Véase por ejemplo, Nelson Reed, *The Cast War of Yucatan*, Stanford, 1964.

treinta; estas huelgas no sólo condujeron a demandas sindicales, sino que desembocaron en la creación de "soviets" en el ámbito rural, hasta que la represión barrió con ellos de nuevo. Aunque por lo general fueron reprimidas esas huelgas e insurrecciones, estos movimientos del proletariado rural mostraron dos características que no se habían evidenciado previamente en las protestas rurales. La primera fue la tendencia a establecer alianzas con los trabajadores de los pueblos y las minas, organizados en sindicatos obreros; estas alianzas se facilitaron muchas veces por el hecho de que un número creciente de campesinos empezaron a tener la experiencia de ocuparse ellos mismos en establecimientos industriales y mineros; destaca en especial el papel de los mineros en la difusión de esquemas de organización del trabajo industrial. La segunda característica de ese proletariado rural es su afiliación a los partidos políticos o bien su entrega a actividades sindicales que cuentan con el respaldo de un partido político; esas actividades partidistas pueden ser desde las desarrolladas por el APRA peruano hasta la política "revolucionaria" del partido comunista; ya sea que triunfen o fracasen, esas actividades llevan consigo tres importantes lecciones que tienen influencia en los movimientos de protesta de la tercera fase; éstas son: 1) la necesidad de una organización interna; 2) la necesidad de aliados que puedan ser mejor movilizados a través de las conexiones con un partido político capaz de poner en acción estratos de la población diferentes y dispares; y 3) la necesidad de concebir un modelo de organización del poder y desarrollar una estrategia acorde con ese modelo. El aprendizaje de esas lecciones durante la fase segunda constituye lo que Aníbal Quijano ha llamado "la politización de los movimientos campesinos",[6] la cual es necesariamente desigual en el tiempo y el espacio y entre los diferentes grupos de población campesina, y debe forzosamente provocar esfuerzos de las *élites* dominantes, apaciguar y reprimir a las organizaciones y partidos que pueden llevar más adelante dicha politización. Sin embargo, una vez iniciada ésta, las *élites* dominantes ya no pueden seguir contando con la aquiescencia del sector de las haciendas, y tienen que entrar en un proceso de regateo que puede ir desde las actividades electorales hasta el empleo de la fuerza de las armas, con objeto de establecer los términos de la dominación. Aunque la población de la hacienda propiamente dicha está en gran parte inactiva durante la fase dos, es más que probable que el aprendizaje político que obtiene en ella contribuya mucho a la habilidad, en la fase tercera, de poblaciones previamente

[6] Aníbal Quijano O., "Contemporary Peasant Movements", Seymour Lipset y Aldo Solari (Ed), *Elites in Latin America*, Nueva York-Londres, 1967, pp. 306 y ss.

inactivas. Esta tercera fase, la disolución del sistema de la hacienda, presencia tres formas de protesta rural: la invasión de los terrenos de la hacienda; el apoderamiento de las tierras de las haciendas por arrendatarios y advenedizos y los movimientos para que se redacten de nuevo los contratos laborales y se estipulen las condiciones de trabajo y las tasas de salario que han de regir para operaciones específicas.

En las invasiones de tierras por lo general están involucrados campesinos decididos a recuperar los terrenos que una vez pertenecieron a sus comunidades o localidades y que los hacendados habían enajenado. El recuperar los derechos a las tierras fue el principal objetivo del movimiento zapatista en Morelos durante la revolución mexicana; de la ocupación de los terrenos de las haciendas por los sindicatos campesinos en el valle de Cochabamba en 1952-53, y de las invasiones realizadas por los peones en la sierra peruana, que empezaron con la ocupación de la hacienda Paria de la Cerro de Pasco Corporation en 1960. En todos los casos las circunstancias actuaron como detonadores de los movimientos, los que al mismo tiempo se aprovecharon de un contexto político más grande, cada vez más favorable a la movilización campesina y contrario a la permanencia del dominio del sistema de la hacienda. El movimiento zapatista acumuló triunfos dentro del levantamiento general ocasionado por el conflicto de las *élites* a nivel nacional. La movilización campesina de Ucureña tuvo lugar dentro del contexto de la rivalidad entre las *élites* que siguió a la guerra del Chaco,[7] y se benefició de las alianzas con una u otra de las alas del Movimiento Nacional Revolucionario. Los invasores de los terrenos en la sierra peruana se aprovecharon del advenimiento al poder del gobierno de Belaúnde, que era relativamente favorable a las demandas campesinas.

El segundo tipo de protestas rurales se presenta en las zonas en que los arrendatarios son advenedizos y desafían la supremacía de la hacienda para cultivar y vender cosechas comerciales obtenidas en sus propias parcelas, concedidas por la hacienda como parte de los convenios para el suministro de trabajo no remunerado. Esas protestas marcan el periodo de los veinte y los treinta en la zona cafetalera de Cundinamarca en Colombia, donde

> los conflictos surgieron en los años veinte, debido a la demanda en apariencia trivial de los peones de que se les permitiera plantar cafetos en sus parcelas además de los cultivos tradicionales de maíz, frijol, yuca, plátano, etcétera. A esta demanda se opusieron fuertemente los dueños de las plantaciones, quienes sentían que si los peones llegaban a poseer cafetos dejarían de ser peones; con un ingreso en efectivo de su propiedad, podrían conver-

[7] *The War Between Bolivia and Uruguay, 1933-1935.*

tirse en una fuerza de trabajo menos confiable; si eran dueños de cafetos sólo podrían ser despedidos o desalojados hasta que se les rembolsara el valor de los arbustos. En general mejoraría considerablemente su *status* y su capacidad de regateo.[8]

Una forma muy semejante de protesta tuvo lugar en el valle de la Convención, Perú, entre 1952 y 1965, también por la solicitud de los arrendatarios de cultivar café en beneficio propio; aunque el ejército peruano intervino en cierto momento para anticiparse a un posible movimiento de insurrección en el valle, el campesinado logró sus objetivos. Por tanto, como dice Wesley Craig:

> De poseer una estructura tradicional de relaciones sociales, la de la hacienda, todo el valle, a causa de estos acontecimientos, se transformó en un nuevo sistema de pequeños propietarios (*minifundistas*) completamente independientes de sus antiguos patrones. En un periodo de diez años, el sistema feudal de relaciones sociales que databa de hacía trescientos años, fue derrocado y sustituido por campesinos independientes que se dedicaron al cultivo del café como cosecha comercial. Los hacendados, al carecer del tradicional trabajo barato de los arrendatarios, han tenido que encontrar nuevas formas de explotar sus tierra o tuvieron que abandonarlas.[9]

Las invasiones de tierras realizadas por las comunidades agrarias, basadas en la recuperación de recursos que en realidad les pertenecían, fueron, cuando menos al principio, conservadoras y tradicionalistas. Al disfrutar ellos mismos de la renta que antes pagaban a los dueños de las haciendas, los campesinos pueden, cuando menos por un tiempo, emprender el retorno a formas de vida más tradicionales, hasta que las nuevas presiones —el incremento de la población, la diversificación ocupacional, las exigencias del mercado— los empujen otra vez a desempeñar actividades económicas nuevas.[10]

En contraste con esta tendencia tradicionalista, la toma de las tierras por los arrendatarios y los esfuerzos de los antiguos peones para convertir el trabajo no remunerado en asalariado, influyen claramente desde un principio para que los protagonistas entren a nuevos canales económicos. Por lo tanto, estas dos formas de protesta no sólo pueden

[8] A. O. Hirschmann, *Journeys Toward Progress*, 1965, pp. 141 y ss.

[9] Wesley Craig Jr., "Perú: The Peasant Movement of La Convención", Henry A. Landsberger (Ed.), *Latin American Peasant Movements*, Ithaca, N. Y., 1969, p. 276.

[10] Charles Erasmus, "Upper Limits of Peasantry and Agrarian Reform: Bolivia, Venezuela and Mexico Compared", *Ethnology*, 1967, vol. 6, núm. 4, pp. 349-380.

entenderse como reacciones a un sistema anticuado de dominación; responden también al proceso general del desarrollo industrial y comercial, que intensifica la circulación de capital, mercancías y trabajo: representan intentos de participar en esa circulación como tales, deben verse también en relación con otra importante respuesta que socava la posible continuidad de la hacienda, una forma de protesta "oculta", la emigración masiva de la población rural hacia las ciudades; a veces interpretada como un "sustituto de la revolución", también puede interpretarse como un "voto sobre los propios pies" en favor de un modo de vida diferente, basado en la utilización del dinero. Las cosechas comerciales, el trabajo asalariado y la emigración, son distintas formas de escapar de una existencia restringida y estática, que se lleva sin ninguna remuneración monetaria y bajo el dominio de un solo señor; al mismo tiempo, también representan opciones culturales a un estilo de vida diferente.

Esta nueva vida se caracteriza por numerosas actividades distintas mediante las cuales el excampesino puede participar en muchos contextos diferentes y con muy distintos colaboradores, todo a través del empleo del dinero. La actividad diferenciada —vender el producto, manejar un tractor, reparar el equipo, transportar los bienes, trabajar por un salario— significan para el excampesino una nueva liberación de las restricciones. Esta nueva libertad se expresa más plenamente en la ciudad, la que llega a representar una nueva frontera de libertad, una arena de elecciones diferenciadas, de motilidad y movilidad. A su vez, la participación en esta motilidad (o sea, la capacidad de moverse) y movilidad social adquiere su propio prestigio y puede comprarse con dinero. El *indio* triste y silencioso se convierte en el movible *cholo*, el ingenioso *criollo* de las ciudades; el tímido *jíbaro* o *caboclo*, no instruido en las maneras citadinas, se convierte en participante por medio de la adquisición de vestimenta fabricada, de nuevas formas de cocinar y comer, y de patrones nuevos de conversación y entretenimiento. El mismo proceso del consumo constituye una pantomima simbólica de nuevas formas de participación económica, social y política. Esta participación y su pantomima, a su vez, tienen su propio costo: para muchos de los que han ido a la ciudad la nueva libertad puede, en el curso de otra generación, convertirse en un nuevo tipo de esclavitud.

Por lo consiguiente, en esta tercera etapa las demandas campesinas se convierten en demandas "sindicales" en favor de mejores condiciones de vida y de más dinero. Esto representa de nuevo, en un contexto diferente, el dilema hace tiempo estudiado por Lenin, cuando describió a los campesinos como "pequeños burgueses" y al obrero industrial como cautivo de la conciencia "sindical": cualquier cambio radical en

la constitución de la sociedad requiere el establecimiento de un partido político, capaz de explotar las crecientes contradicciones del sistema, en el cual las clases o grupos particulares sólo son algunos de los elementos importantes. Dentro de esa perspectiva, la protesta rural adquiere importancia, no tanto porque sea en sí misma revolucionaria, sino porque desafía a todo un sistema de poder.

XIV. BIBLIOGRAFÍA

1. *Los campesinos como clase*

Cardoso, F. H. y E. Falleto: *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1969.
Holmberg, Allan: *Some relationships between psycho-biological deprivation and cultural change in the Andes*, ensayo presentado en Cornell Latin American Year Conference, marzo 21-25, 1966, Cornell University, Ithaca, 1966.
Moore Jr., Barrington: *Social origins of dictatorship and democracy, lord and peasant in the making of the modern world*. Beacon Press, Boston, 1966.
Nun, José: "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", *Revista Latinoaericana de Sociología*, Buenos Aires, julio de 1967.
Pascal, Andrés: *Relaciones de poder en una localidad rural*. ICIRA, Santiago, 1971.
Quijano O., Aníbal: *Redefinición de la dependencia y marginalización en América Latina*. CESO, Universidad de Chile, Santiago, República de Chile, 1971.
Pearse, Andrew: "Peasants and Revolution: the case of Bolivia", *Economy and Society*, vol. I, núm, 4, noviembre de 1972.
Saavedra, Alejandro: *La cuestión mapuche*. ICIRA, Santiago, 1971.
Shanin, Teodor (Ed.): *Peasants and peasant societies*. *Penguin*, Londres 1971.
Stavenhagen, Rodolfo: *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, Siglo XXI, México, 1969.
——, "Marginality, participation and agrarian structure in Latin America", *International Institute of Social Studies*, Bulletin núm. 7. OIT, Ginebra, junio de 1970.

2. *Trabajadores rurales, condiciones de empleo y ocupación*

OIT: *Towards full employment, a programme for Colombia*, OIT, Ginebra, 1970.
——, *Plantation Workers*, Ginebra, 1966.
Khalatbari, Parvis: "Überbevolkerung in den Entwicklungslandern", *Akademic Verlag*, Berlín, RDA, 1971.
——, Ökonomische Unterentwicklung, Mechanismus, Problem, Ausweg, *Akademic Varlag*, Berlin, RDA, 1971.
Maturana, S. y M. Bouvier: *El empleo en el sector agropecuario y el proceso de reforma agraria: algunas observaciones a los casos de Chile y Perú*, PREALC/OIT, Santiago, 1971.

Myrdal, Gunnar: *Asian Drama,* Pantheon, Nueva York, 1968. (Véanse caps. 21-26 y apéndice 6.)
PREALC/OIT:[1] *La situación y perspectivas del empleo en Nicaragua,* PREALC, Santiago, 1973.
——, *Employment, unemployment and underemployment in developing areas: a conceptual reexamination.* PREALC, Santiago, 1971.
——, *La situación y perspectivas del empleo en Costa Rica,* OIT, Ginebra, 1972.
——, *La política y la evolución del empleo en Chile durante 1971,* OIT, Ginebra, 1972.
——, *Employment and unemployment in Jamaica,* PREALC/OIT, Santiago, 1972.
Schmid, Lester J.: "The productivity of agricultural labor in the export crops of Guatemala: its relation to wages and living conditions", *Land Tenure Center Reprint,* núm. 48, University of Wisconsin, Madison, 1968.
——, "El papel de la mano de obra migratoria en el desarrollo económico de Guatemala", *Land Tenure Center Reprint,* núm. 46-S, University of Wisconsin, Madison, 1968.
Zemelman, Hugo: *El emigrante rural,* ICIRA, Santiago, 1971.

3. *Mecanización* (véase también cap. XXVIII, *Revolución verde*)

Barraclough, S. y J. Schatan: "Política tecnológica y desarrollo agrícola", *Cuadernos de la Realidad Nacional,* CEREN, Santiago, septiembre, 1970.
Gotsch, Carl H.: "Tractor mechanisation and rural development in Pakistan", *International Labour Review,* febrero, 1973.

4. *Movimientos y organizaciones campesinos*

Affonso, Almino: "The role of the campesinos in the implementation of land reform". FAO/UNDP, Latin American Seminar on Agrarian Reform and Colonization, Chiclayo, Perú, noviembre 29-diciembre 5, 1971.[2]
Affonso, Almino *et al.*: *Movimiento campesino chileno,* ICIRA, Santiago, 1970.
Béjar, Héctor: *Perú 1965: una experiencia libertadora en América,* Siglo XXI. México, 1969.
Blanco, Hugo: *Land or death: the peasant struggle in Peru,* Pathfinder *Press,* Nueva York, 1972.

[1] Programa regional del empleo para América Latina y el Caribe (OIT).
[2] Próxima publicación por el Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1974.

Dandler, George: *El sindicalismo campesino en Bolivia*, Instituto Indigenista Interamericano, México, 1969.

Fals Borda, Orlando: *Las revoluciones inconclusas en América Latina, 1809-1968*, Siglo XXI, México, 1968.

——, *Subversion and Social Change*. Columbia University Press, Nueva York, 1968.

Feder, Ernest: "Sobre la impotencia política de los campesinos", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, México, abril-junio, 1969.

Gilio, María Esther: *The Tupamaros*, Secker and Warburg, Londres, 1972.

Gott, Richard: *Guerrilla movements in Latin America*, Nelson, Londres 1970.

Guzmán Campos, Germán: *El Padre Camilo Torres*, Siglo XXI, México, 1968.

Guzmán C. G. *et al.*: *La violencia en Colombia*, Bogotá, 1962.

Landsberger, H. (Ed.): *Latin American peasant movements*, Cornell University Press, Ithaca, 1969.

Powell, John Duncan: *Political mobilization in the Venezuela peasant*, Harvard University, Cambridge, 1971.

Quijano O., Aníbal: "Movimientos campesinos contemporáneos", Lipset y Solari (Ed.), *Élites y desarrollo en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1970.

Vega, Luis Mercier: *Guerrillas in Latin America: the technique of the counter-state*, Pall Mall, Londres, 1969.

Wolf, Eric R.: *Peasant wars of the twentieth century*, Faber, Londres, 1969.

Womack, John: *Zapata and the Mexican Revolution*, Penguin, 1972.

Parte III

LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO DE LOS RECURSOS

XV. INTRODUCCIÓN

El funcionamiento de la agricultura latinoamericana es malo. La producción agregada aumenta con lentitud y la producción *per capita* es prácticamente estacionaria. Durante la década de los sesenta, la tasa media anual de desarrollo de la agricultura fue de 3.5%; la primera mitad de la década mostró una tasa de 3.7 y la segunda mitad solamente de 3.3%; la producción *per capita* sólo se elevó en 0.6%. De 19 países, únicamente cinco (Venezuela, México, Panamá, Costa Rica y Brasil) mostraron una tasa de crecimiento mayor que el promedio regional, y nueve estuvieron muy por abajo.[1] Es decir, en la década de los sesenta se repitió el funcionamiento de los cincuenta y es claro que no será mejor en la de los años setenta.

Los recursos agrícolas, en todo caso, son utilizados a un nivel muy bajo de intensidad y eficiencia, no sólo en las pequeñas propiedades sino también —y esto puede sorprender a muchos lectores— en los latifundios, incluidas hasta las plantaciones. Sin embargo, las razones de esta mala administración son diferentes en los diversos subsectores, aunque en todos los casos están íntimamente relacionadas con las instituciones de tenencia de la tierra. Esta sección de la obra tiene el propósito de mostrar cómo dichas instituciones afectan al funcionamiento de la agricultura, tanto en su fase productiva como en la de mercado. En las pequeñas propiedades, los productores no pueden administrar en mejor forma sus recursos de tierras y aguas, debido, en primer lugar, a que su terreno es demasiado pequeño; no pueden tener ahorros acumulados porque viven a niveles de subsistencia, y aunque pudieran ahorrar, no tendrían acceso a los créditos y otros insumos agrícolas, incluyendo la

[1] CEPAL/ONU, *Trends and Structures of the Latin American Economy Conference Document*, E/CN. 12/884, marzo 4 de 1971, Santiago, Chile. Sin embargo, hay que señalar que las estadísticas sobre producción no siempre son confiables; por ejemplo, las estadísticas de Brasil muestran un aumento constante del producto agrícola durante varios años, pero con un análisis más profundo se ve que no son realistas.

asistencia técnica, ya que el mercado de esos insumos está dedicado por entero a los ricos propietarios de los latifundios. En las grandes propiedades la tierra es muy abundante, y aun con niveles muy bajos de tecnología y administración rinde a sus dueños ingresos más que suficientes. Es sorprendente que hasta las plantaciones, que por lo general se consideran empresas capitalistas operadas según los métodos agrícolas modernos, presentan algunas de las características de los latifundios tradicionales, en cuanto a capacidad no utilizada y los métodos dispendiosos de empleo de los recursos. Corresponde al sociólogo brasileño Geraldo Semenzato el mérito de haber arrojado una luz completamente nueva sobre la administración, por ejemplo, de las plantaciones de cacao en la famosa región de Bahía; se han incluido algunos de sus comentarios en el capítulo XVI.

Es evidente que debemos concentrar nuestra atención en los grandes latifundios, porque ellos controlan una inmensa proporción de los recursos agrícolas y por tanto tienen la parte del león en la responsabilidad del funcionamiento de la agricultura latinoamericana. Podría decirse que el pobre desempeño de la agricultura en la América Latina se debe en gran parte a las prácticas de los hacendados. El capítulo XVI intenta probar este argumento y esboza con algún detalle el empleo de la tierra y las prácticas agrícolas de los diversos subsectores de la agricultura latinoamericana, y sus efectos sobre la producción.

Se ha sostenido, sin duda con buenas razones, que una de las causas principales del uso extensivo de la tierra ha sido tradicionalmente la disponibilidad casi ilimitada de terrenos nuevos. Es característico de la agricultura del continente latinoamericano que se utilice gran parte de la tierra hasta que se agota su fertilidad, tras lo cual se abren nuevas áreas al cultivo y se inicia otra vez el proceso. La expansión de las "fronteras" agrícolas ha sido un fenómeno histórico que posiblemente continuará por muchas décadas más. En este proceso no sólo participan los "campesinos" de las pequeñas propiedades que no

tienen en ellas suficiente ocupación o los que carecen de tierra, ambos a la búsqueda de sustento en regiones aún deshabitadas, sino también los dueños de los latifundios. R. F. Watters, autor del capítulo XVII, *El cultivo nómada en Latinoamérica,* ha concentrado su atención en la ocupación por los campesinos pobres que buscan tierras, nuevas áreas principalmente boscosas, en las que practican una agricultura extensiva, por lo general sin contar con recursos de capital y sin suficientes conocimientos sobre las condiciones de los suelos tropicales. Las desastrosas consecuencias de esa ocupación para el futuro de los recursos de la América Latina han sido muy bien analizadas por Watters, cuyo mayor mérito consiste en llamar la atención sobre las implicaciones políticas de esas prácticas tan difundidas; como lo señala correctamente, sólo una reforma agraria radical, que aboliera las estructuras agrarias injustas, sentaría las bases para la solución de los problemas que se derivan de la agricultura nómada. La mayoría de los gobiernos latinoamericanos no se han convencido todavía de que los dilemas de un incremento radical de la producción tienen que resolverse primero en las zonas agrícolas tradicionales, mediante una intensificación absoluta del empleo de la tierra. Pero los cultivos nómadas, o sea la rotación de los terrenos en lugar de la de los cultivos, es también uno de los elementos de la agricultura latifundista. *El latifundismo es un sistema que depende de la expansión para sobrevivir.*[2]

La expansión de las fronteras agrícolas no sólo es el resultado de la ocupación de nuevas áreas por campesinos hambrientos de tierras, sino también del apetito insaciable de la *élite* territorial, cuyos miembros invierten parte de sus ahorros en la adquisición de nuevas propiedades o que simplemente las ocupan, por lo general con la connivencia de funcionarios gubernamentales locales, prácticamente sin incurrir en ningún gasto. En ese proceso se apoderan de los terrenos desmontados

[2] En este sentido es muy semejante al sistema de plantaciones del sur de los Estados Unidos antes de la Guerra Civil, como lo ha señalado Eugene O. Genovese en *The World the Slaveholders Made,* Vintage Books, Nueva York, 1971.

y cultivados por los campesinos aposentados en ellos y que entonces son obligados ya sea a abandonar sus parcelas y emigrar de nuevo o a trabajar para los nuevos "dueños". En esa forma, la disponibilidad de nuevas áreas agrícolas es un impedimento institucional para una agricultura más intensiva en las comunidades agrícolas más antiguas.

Otro grave obstáculo para un mejor funcionamiento agrícola es el sistema de mercado, que ofrece pocos incentivos a los productores o sólo se los ofrece a una pequeña minoría: la *élite* territorial. Hay que aclarar desde el principio que los incentivos "económicos" señalados por muchos economistas como importantes para el incremento de la producción y el mejoramiento de su calidad, no han operado en forma satisfactoria en América Latina. Por ejemplo, muchos economistas académicos generalmente afirman que los buenos precios, el crédito adecuado y la disponibilidad de otros insumos son factores importantes para asegurar mayores producciones. Sin embargo, los precios de los productos agrícolas, en términos generales, han sido bastante satisfactorios en relación con los de los productos no agrícolas; pero esto no ha bastado por sí mismo para motivar a los latifundistas a producir más. Lo mismo ocurre con respecto al crédito y la maquinaria, a los que tienen un acceso casi exclusivo los propietarios de los latifundios. De paso puede decirse, como señala Schatan en el capítulo XVIII, que los pequeños productores no tienen acceso a esos importantes insumos, y que por los mismos productos prácticamente siempre reciben bastante menos por unidad que los grandes productores, lo que en su caso no significa necesariamente, como nos harían creer los economistas teóricos, que por esa razón producen menos. En realidad, en una sociedad tradicionalista como la de Latinoamérica, el acceso a los insumos y la fijación de los precios es en gran parte, aunque por supuesto no completamente, una función de variables no económicas, como el prestigio, la riqueza o el tamaño de la propiedad del productor, o la influencia política de los grupos productores a nivel nacional. Lo que en unos cuantos casos ha dado

por resultado el rápido crecimiento de la producción, es una combinación de los insumos tradicionales y la garantía indudable de utilidades elevadas, incluyendo cuantiosos subsidios gubernamentales o la construcción, a expensas del gobierno, de obras de irrigación en las que los productores en gran escala no corren ningún riesgo financiero; aun en estos casos sólo participa un pequeño número de inversionistas en bienes raíces. Hay también variables económicas que afectan en forma positiva los ingresos y la riqueza de los grandes latifundistas, pero no su producción; por ejemplo, los impuestos son extraordinariamente bajos y en algunos casos prácticamente inexistentes; la inflación eleva el valor de los bienes raíces, sin tomar en cuenta el producto obtenido de la tierra y ciertamente con la misma rapidez, cuando menos, con la que se eleva el nivel de precios.

Debe notarse que sólo unos cuantos de los científicos de lo social se han molestado hasta ahora en analizar y evaluar el efecto que la estructura y el funcionamiento del mercado tienen sobre la forma en que se desempeña la agricultura; por esa razón, la contribución de Schatan sobre este problema en el capítulo XVIII constituye un esfuerzo precursor de considerable mérito.

Si se admite que la influencia política es importante para la obtención de beneficios económicos, es fácil estar de acuerdo con la preocupación de Fals Borda en el capítulo XIX, por el fracaso de las cooperativas en la América Latina. De sus observaciones se desprende que sin una reforma de la estructura agraria y un mejoramiento del *status* económico, social y político de los campesinos, es difícil que tengan mayor éxito las cooperativas o cualquier otro mecanismo de autoayuda.

XVI. EL USO DE LA TIERRA Y LAS PRÁCTICAS DE CULTIVO EN UNA AGRICULTURA DE LATIFUNDISMO *

Informe del CIDA

COMO hemos visto en el capítulo IX, en el latifundismo latinoamericano (mano de obra agrícola en una agricultura de latifundio), la agricultura latinoamericana se caracteriza por el insuficiente empleo de los recursos laborales. Los rígidos arreglos institucionales que regulan las relaciones, tanto económicas como no económicas, entre los productores agrícolas —especialmente los hacendados que efectivamente controlan la mayor parte de las oportunidades de empleo en el sector rural— y sus trabajadores, constituyen un obstáculo al desarrollo económico y social del sector agrícola que sólo puede ser vencido a través de cambios básicos en estos arreglos.

Queda por examinar el efecto de estas instituciones de tenencia sobre el nivel y la efectividad del uso de los recursos de la tierra. Sin tratar de efectuar un análisis económico detallado de los sistemas de administración prevalecientes, se tratará de demostrar cómo la tierra es general o típicamente usada en predios de diversos grupos de tenencia. Se analizarán también las prácticas de cultivo, como se encuentran en importantes subsectores de la agricultura latinoamericana.

Es obvio que el uso de la tierra tiene influencia directa, tanto sobre los niveles de producción agrícola (sea para consumo doméstico o para exportación), como sobre el empleo rural. El problema analizado aquí es que las pautas de uso de la tierra, que son el resultado de las prácticas tradicionales de cultivo, generalmente han resultado ser opuestas al mejoramiento de la producción total de la agricultura latinoamericana.

Puede ser que las instituciones de tenencia de la tierra que condicionan, y en gran parte determinan, las prácticas de cultivo observadas, tengan que experimentar cambios significativos si se quiere que haya mejoras importantes en las pautas de uso de la tierra y en las prácticas de cultivo.

* Como en el caso de los capítulos IV y IX, este informe está basado en los informes del CIDA (ver glosario) sobre la tenencia de la tierra en siete países. Fue publicado por primera vez por CIDA, mimeografiado UP-G5/058-D, marzo de 1968.

A. Realizaciones totales de la agricultura

La producción agrícola total de la América Latina ha aumentado durante los últimos 30 años, pero la producción por persona ha declinado en un 8% (cuadro 1).[1] Si se compara con otras partes del mundo, el continente muestra pocas realizaciones. En los últimos diez años el producto agrícola total ha marchado a la retaguardia del crecimiento de la población en diez de los veinte países latinoamericanos, y lo ha excedido en cinco por un margen de menos del 1%. Así, la región entera parece estar experimentando una crisis en la agricultura, siendo la ganadería el sector más débil.[2] Puesto que tanto las poblaciones rurales como las urbanas sufren ya de niveles de nutrición extremadamente pobres con las presentes tasas de desarrollo, puede ser inminente una seria escasez de alimentos.

Muchos países latinoamericanos están gastando cada vez mayores porcentajes de sus divisas extranjeras en la importación de alimentos. Por ejemplo, se informa que Chile gasta la mitad de sus ingresos de divisas

Cuadro 1. Índices de producción agrícola, por región, 1948-1966

(Promedio de preguerra = 100)

	Promedio 1948-52		Promedio 1962-64		1965-1966 [a]	
	Total	*Per capita*	*Total*	*Per capita*	*Total*	*Per capita*
Europa Occidental	106	95	153	125	159	125
Europa Oriental y Unión Soviética	106	110	173	149	180	152
América del Norte	137	113	170	111	178	114
Oceanía	115	96	175	109	170	101
Lejano Oriente [b]	105	86	155	97	158	94
Medio Oriente	116	101	185	116	191	114
África	131	99	192	106	194	102
América Latina	118	88	178	92	186	92
Todas las regiones	116	99	168	111	173	110

Fuente: CEPAL/ONU, *op. cit.*, p. 7. Basado en estadísticas de la FAO.
a Cifras provisionales.
b Excluida China continental.

[1] CEPAL/ONU, *Estudio Económico de América Latina (Economic Survey of Latin America)*. Parte cuarta: "Tendencias pasadas, presentes y futuras de la agricultura en la América Latina" ("Past, present and future trends of agriculture in Latin America"), E/CN.12/767, Add. 3, 17 de marzo de 1947, p. 6.

[2] *Ibid.*, p. 11.

en la importación de alimentos. Sin importaciones adicionales —algunas de las cuales son donadas— la escasez de alimentos sería inmediata. La mayoría de los alimentos importados podrían ser cultivados en el país.

Los aumentos observados en la producción total son agudamente afectados por las actividades del sector exportador, consistente principalmente en los cultivos de plantaciones. En los siete países estudiados por el CIDA, la producción total de cultivos de plantaciones que se elevó en 45% durante aproximadamente un decenio, en tanto que el índice de producción combinado aumentó en un 28% (cuadro 2).

Cuadro 2. Aumentos de la producción en varios productos agrícolas, zona de siete países 1952/53-1954/55 (igual 100) a 1960/61-1962/63

Grupos de productos	*Indice*
Cereales	116
Cultivos de plantaciones	145
Ganado	121
Otros	136
Total	128
Toda la América Latina	*129*

FUENTE: Cálculos del CIDA basados en estadísticas de la ONU.

No parece haber indicio certero de que las tendencias puedan ser transformadas en forma drástica en un futuro cercano. Una razón importante para no esperar cambios es la estructura de la agricultura latinoamericana, de la cual son resultantes las tendencias de uso de la tierra y de administración agrícola prevalecientes. Un estudio preparado por la Comisión Económica para América Latina muestra que los aumentos experimentados en la producción de alimentos y fibras han sido alcanzados principalmente a través del aumento de la superficie, más bien que del aumento del rendimiento. En un periodo de aproximadamente 10 años, el área cultivada con 24 productos (incluyendo las fibras más importantes, alimentos, algodón y tabaco) aumentó en la América Latina en un 24%, en tanto que el rendimiento aumentó en un 7%. En contraste, en todo el mundo los aumentos respectivos fueron del 14 y del 21%. De los 24 productos estudiados, sólo 6, que cubrían menos del 14% del área cultivada, mostraban aumentos de rendimiento que excedían del 10%; en tanto que, en el mundo, 14 pro-

ductos mostraban fuertes aumentos de rendimiento y cubrían alrededor del 87% del área cultivada.[3] El estudio concluía:

> La situación sería más seria aún si se considerase que, en general, los niveles de rendimientos en América Latina son mucho más bajos que en otras regiones... los rendimientos unitarios de los seis productos relacionados (trigo, arroz, maíz, cebada, papas y algodón) son considerablemente menores que los registrados en Europa y Norteamérica. Así, el del arroz equivale a menos de la mitad del que se ha logrado en Norteamérica y a casi un tercio del obtenido en Europa; en maíz, cebada y papas la situación es parecida, mientras que en trigo la distancia es algo menor con respecto a Norteamérica pero bastante grande todavía con respecto a Europa. Sólo en el cultivo de algodón obtiene América Latina rendimientos relativamente más satisfactorios, aunque parece estar quedando paulatinamente rezagada frente al avance de las otras dos regiones en la última década... En lo que concierne a los productos de origen animal la situación es más desfavorable aún. América del Norte y Europa, con una masa bovina de unos 110 millones de cabezas cada una, produjeron más carne que América Latina, cuya masa se acerca a los 200 millones de cabezas.[4]

B. Tenencia y utilización de la tierra

Una característica sobresaliente de la utilización de la tierra en la agricultura latinoamericana es el predominio del cultivo extensivo en las grandes propiedades. Como regla general, la superficie del predio está inversamente relacionada con la proporción de tierras que se dedican a cultivos intensivos (cuadro 3). En los siete países combinados, la cantidad de tierra cultivada (cultivos anuales o permanentes, empastadas artificiales o mejoradas y tierras en descanso o sin cultivar) era del 24% de todas las tierras agrícolas, pero en los grandes predios multifamiliares, que controlan más del 50% del total de tierras agrícolas, era sólo del 16%.[5] El porcentaje de tierra cultivada en los predios

[3] CEPAL/ONU, *La agricultura en la América Latina: problemas y perspectivas* (*Agriculture in Latin America: Problems and Prospects*), 6 de abril de 1963, pp. 34-36.

[4] *Ibid.*, pp. 36-37, 39.

[5] Los datos están basados en el censo y se refieren a los productores (propietarios, arrendatarios u ocupantes). No se incluye en el grupo de pequeños productores a los medieros dependientes, pequeños arrendatarios, inquilinos y otros trabajadores con terrenos pequeños, quienes siempre usan la tierra en forma relativamente intensa. Si se agregaran estos últimos al grupo de pequeños produc-

Cuadro 3. Uso de la tierra por clase de predio, siete países[a]

(En millones de hectáreas y porcentajes)

Clase de predio	*Tierra cultivada*[b]		*Empastadas naturales*		*Bosques y arbustos*		*Otros usos, incluso tierra estéril*		*Total de tierra en predios*	
	Ha.	*%*	*Ha.*	*%*	*Ha.*	*%*	*Ha.*	*%*	*Ha.*	*%*
Subfamiliar (minifundios)	6.3	55	3.4	30	1.0	9	7.0	6	11.4	100
Familiar	29.4	29	53.3	52	14.7	14	4.6	5	102.1	100
Multifamiliar mediano	39.5	33	49.0	42	20.8	18	8.7	7	119.1	100
Multifamiliar grande (latifundios)	40.7	16	133.2	52	60.9	23	23.1	8	257.9	100
Total	*115.9*	*24*	*239.0*	*49*	*97.5*	*20*	*37.1*	*7*	*489.5*	*100*

a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú.
b Tierra Cultivada, empastadas artificiales o meoradas, tierras en descanso o sin cultivar.

multifamiliares medianos es ligeramente superior al de los predios familiares.

Sin embargo, la proporción del total de tierra cultivada tiende a declinar al aumentar la superficie del predio. Aunque los latifundios controlan casi 23 veces más tierra que los minifundios, la superficie de tierra cultivada de los primeros es sólo 6.5 veces mayor. Similarmente, los latifundios controlan dos y media veces más tierra que los predios familiares, pero cultivan sólo alrededor de un 40% más de tierra que los segundos (cuadro 4). En tres de los siete países (Argentina, Colombia y Ecuador), la superficie de tierra cultivada en predios familiares excedía a la de los latifundios, y en el Brasil, de acuerdo con el Censo Preliminar de la Agricultura de 1960, era casi igual.

Cerca de la mitad de las tierras agrícolas de los siete países tomadas en conjunto, estaban cubiertas de pastos naturales, y otro 20% con bosques y arbustos. La gran cantidad de tierras cubiertas de pastos —y en cierto modo también las que están cubiertas con bosques y arbutos— indica la importancia de la ganadería, especialmente para los latifundios, que controlan alrededor de un 55% de todas las tierras de pastoreo. En consecuencia, alrededor del 27% de todas las tierras agrícolas están ocupadas por empastadas controladas por los latifundios (cuadro 3).

Cuadro 4. Diversos usos de la tierra en predios familiares y multifamiliares, como múltiplo de predios subfamiliares, siete países

Clase de predio	*Tierra cultivada*	*Empastadas naturales*	*Bosques y arbustos*	*Otros usos, incluso tierra estéril*	*Total de de tierras agrícolas*
Subfamiliar	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Familiar	4.6	15.5	15.2	6.7	8.9
Multifamiliar mediano	6.2	14.3	21.3	12.7	10.3
Multifamiliar grande	6.4	38.8	62.6	33.6	22.6

Véanse notas al pie del cuadro precedente.

tores, las diferencias de intensidad en el uso de la tierra entre las diversas clases de predios sería sustancialmente mayor.

Cuadro 5. Distribución de la tierra cultivada entre diversos usos, por clase de predio, siete países

(En millones de hectáreas y en porcentajes)

Clase de predio	USOS DE LA TIERRA CULTIVADA									
	Cultivos anuales		*Cultivos permanentes*		*Empastadas mejoradas o artificiales*		*En descanso*		*Total*	
	Ha.	*%*	*Ha.*	*%*	*Ha.*	*%*	*Ha.*	*%*	*Ha.*	*%*
Subfamiliar	3.8	61	.8	13	.7	12	.9	14	6.3	100
Familiar	12.5	42	2.0	7	8.2	28	6.7	23	29.4	100
Multifamiliar mediano	10.4	26	2.9	7	9.8	25	16.5	42	39.5	100
Multifamiliar grande	6.7	17	2.3	6	11.9	29	19.7	48	40.7	100
Total	*33.4*	*29*	*8.0*	*7*	*30.6*	*26*	*43.8*	*38*	*115.9*	*100*

Preponderancia del uso extensivo de la tierra en los predios

En teoría, tierra cultivada significa que está o ha sido recientemente sembrada con algunos productos de cultivo o con pasto. (No es necesario un índice de tierra arable.) [6] En los siete países combinados, el área dedicada a cultivos permanentes o anuales, aproximadamente 41.5 millones de hectáreas, es un 36% del total de tierra cultivada (cuadro 5). Sin embargo, esto representa sólo alrededor de un 8% del total de tierras agrícolas. Alrededor de un cuarto del área cultivada (26%) está ocupado por empastadas mejoradas o artificiales y el 38% está en descanso o sin cultivar. Es también evidente que la proporción de tierra ocupada en cultivos es considerablemente mayor en los predios más pequeños. En los latifundios la tierra utilizada en cultivos intensivos es sólo de alrededor del 4% de toda la tierra que controlan. (El cuadro 6 muestra la superficie de tierra dedicada a cultivos en los grandes predios multifamiliares en cada uno de los siete países, como porcentaje del total de tierras que controlan.) En vista de la enorme cantidad de tierra en las grandes propiedades, es significativo que la cantidad total de hectáreas dedicadas a cultivos anuales y permanentes en los latifundios sea considerablemente menor que en los predios familiares, en los siete países tomados en conjunto.[7]

Cuadro 6. Propiedades multifamiliares grandes: tierra dedicada a cultivos anuales y permanentes como porcentaje del total de tierras agrícolas, siete países

País	*Porcentaje de tierras de grandes predios multifamiliares dedicadas a cultivos anuales o permanentes*
Argentina	2
Brasil	4
Chile	4
Colombia	3
Ecuador	6
Guatemala	15
Perú	4
Los siete países	4

[6] Véase cuadro 7.

[7] Esto ocurre en la Argentina, Colombia y el Ecuador, en tanto que en el Brasil y Guatemala la superficie de tierra de cultivo es más o menos igual, y en el Perú y Chile es mayor en los latifundios.

No hay una relación uniforme entre la cantidad de tierras dedicadas a cultivos permanentes y la superficie del predio. Para los siete países tomados en conjunto, la importancia de los cultivos permanentes tiende a aumentar con el tamaño del predio,[8] pero a ello contribuye principalmente el Brasil, que informaba tener más de la mitad de los 8 millones de hectáreas de cultivos permanentes, superficie de la cual más de un 80% correspondía a predios multifamiliares. En algunos países se podía observar la tendencia opuesta. Es de hacer notar que la superficie total ocupada en cultivos permanentes es pequeña y constituye una proporción muy pequeña del total de tierra agrícola, aun en los países en que constituyen una importante fuente de divisas extranjeras. Por ejemplo, en Guatemala es de un 4% y en el Brasil sólo del 2% del total de la tierra agrícola.[9]

El uso extensivo de la tierra, predominante en los grandes predios, posiblemente podría explicarse en base a que la calidad promedio de la tierra de propiedad de los hacendados es inferior a la calidad de la tierra de los pequeños productores. Es difícil probar o refutar este argumento sin contar con informaciones adecuadas acerca de la distribución de calidades de terreno por clases de tenencia de la tierra.[10] Observaciones hechas en el terreno confirman que algunos pequeños propietarios están ubicados en suelos excelentes y están en condiciones de usar su tierra en forma intensiva. Por ejemplo, en las estrechas riberas del río Cauca, en Colombia, hay cientos de pequeños lotes en ricos suelos aluviales.[11] Otros pequeños predios, con buenos suelos, se han formado por la división de grandes unidades, en la vecindad de grandes ciudades, como Santiago, y sus productores utilizan toda su tie-

[8] Este cálculo es aproximado, porque ciertos productos son considerados como permanentes en algunos países y como cultivos anuales en otros.

[9] En contraste, los recursos que no sean la tierra, que se dedican a la producción y comercialización de estos cultivos (subsidios gubernamentales, apoyo a los precios, prioridad de acceso al crédito para fertilizantes, organizaciones institucionales, etcétera) exceden en mucho a los recursos que se dedican a todos los demás productos.

[10] Si este argumento fuera verdadero, significaría que los pequeños campesinos han logrado empujar a los grandes terratenientes a las zonas agrícolas marginales. Dada la estructura del poder que prevalece en la agricultura, ni siquiera llega a ser un argumento plausible.

[11] Véase E. Feder y A. J. Posada, "Análisis socioeconómico de dos zonas de recuperación de tierras en el valle del Cauca, su significado para un programa de reforma agraria", *Economía Colombiana,* Revista de la Contraloría General de la República, Bogotá, Año VII, vol. XXII, núm. 66, noviembre y diciembre, 1965. Sin embargo, hay considerable presión sobre esta tierra, debida a una población sobreabundante.

Para otro ejemplo de una pequeña unidad, excepcionalmente bien trabajada, véase CIDA, *Informe del Brasil,* pp. 460, 466.

rra en forma intensiva, motivados por la cercanía de un buen mercado y por condiciones de tenencia superiores al promedio. Por otra parte, en muchas grandes propiedades existen vastas superficies de tierra menos fértil y aun estéril, o de bosques y matorrales.

Los estudios realizados en el terreno mostraban también que, en la mayoría de las regiones, a través de toda la América Latina, las tierras planas de fondo de valles, las tierras regadas y las llanuras fértiles —cultivadas en forma intensiva o no— están en manos de los hacendados, en tanto que las laderas erosionadas de montañas están cubiertas de pequeñas propiedades agrícolas. En general, la tierra buena que esté en manos de los pequeños propietarios parece ser la excepción más que la regla.[12]

La relación inversa entre la proporción de tierra cultivada en forma intensiva y la superficie del predio parece mantenerse en regiones geográficas más pequeñas. Por ejemplo, en el Brasil, en todos los estados los latifundios dedican a cultivos el menor porcentaje de la tierra. Lo mismo ocurre en los municipios donde se realizaron estudios en el terreno, incluyendo la comunidad productora de azúcar de Sertãozinho (São Paulo). Lo mismo ocurre en cada una de las "zonas" agrícolas de Chile.[13] Las grandes propiedades son cultivadas en forma menos intensiva que las unidades más pequeñas, aun cuando se considere sólo la tierra arable[14] (cuadro 7).

Incluso en las regiones de agricultura intensiva, en las llamadas plantaciones o donde se cultivan productos comerciales, los cultivos intensivos a menudo ocupan sólo una porción menor de la tierra de los latifundios. Por ejemplo, en Itabuna (Bahia), centro de la zona productora de cacao del Brasil, los grandes predios, que controlan el 50% de la tierra agrícola, ocupan menos del .5% de las tierras en cultivos anuales, el 13% en cultivos permanentes (cacao) y el 62% en pastos naturales y empastadas artificiales para el ganado.[15] En el Ecuador, un predio de propiedad extranjera, de alrededor de 12 700 hectáreas, ubicado en la fértil región de la costa, tenía 5 150 hectáreas de plátano,

[12] Las observaciones realizadas en el terreno parecen demostrar que existen importantes diferencias en la distribución de tierras arrendadas a los trabajadores agrícolas, dependiendo de su condición en la tenencia de la tierra. Los trabajadores residentes con pequeños huertos, cuyo producto no beneficia al terrateniente, están ubicados generalmente en los peores suelos. Donde los medieros y trabajadores asalariados quienes trabajan bajo las órdenes directas y la administración del propietario coexisten lado a lado, habitualmente el propietario se reservará para sí los mejores suelos y distribuirá el resto entre sus medieros o inquilinos.

[13] CIDA, *Informe de Chile*, pp. 322 y ss.

[14] Véase la nota [a] del cuadro 7.

[15] CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 346 y ss.

Cuadro 7. Distribución de tierras arables[a] por uso de la tierra y clase de predio, Chile

Clase de predio	*Cultivos anuales y permanentes*	*Sin cultivar*	*Empastadas artificiales y naturales*	*Total*
Subfamiliar	60	6	34	100
Familiar	32	13	55	100
Multifamiliar mediano	25	13	62	100
Multifamiliar grande	26	12	62	100
Chile	27	12	61	100

a Excluyendo los pastos naturales que no están en rotación, los bosques y matorrales.

cacao o café, aunque 6 060 hectáreas estaban enteramente sin aprovechar.[16] De aquí que cultivo intensivo no sea sinónimo de uso intensivo de las tierras.

Es de hacer notar que una *pequeña proporción* de tierra cultivada aún significa *muchas hectáreas* de cultivos, debido a las grandes superficies de los predios. Como muestra el cuadro 8, cada gran productor tiene un total de siete veces más superficie agrícola que los productores de predios familiares y 40 veces más que los productores de minifundios. Junto con las empresas ganaderas, ubicadas en tierras usadas en

Cuadro 8. Cantidad promedio de tierra de cultivo por productor, por clase de predio, siete países

Clase de predio	HECTÁREAS POR PRODUCTOR		
	Cultivos anuales	*Cultivos permanentes*	*Total de tierras de cultivo*
Subfamiliar	1.3	.3	1.6
Familiar	7.9	1.2	9.1
Multifamiliar mediano	12.3	3.5	15.8
Multifamiliar grande	48.5	16.9	65.4

[16] CIDA, *Informe del Ecuador*, p. 331.

forma extensiva (e incluso sin ellas),[17] los últimos puedan dar buenos ingresos a los propietarios. Desde el punto de vista de la economía en su conjunto la actual subutilización de la tierra significa menos alimentos y menos empleos.

Las empastadas mejoradas o artificiales, así como las tierras sin cultivar o en descanso, constituyen una importante proporción de las tierras agrícolas. Con algunas excepciones, como el cultivo de alfalfa en zonas de riego, las empastadas artificiales son las menos intensivas entre los usos intensivos de la tierra.[18] Si los 30.6 millones de hectáreas de empastadas artificiales se agregaran a los 239.0 millones de hectáreas de pastos naturales, resultaría que, cuando menos, el 55% de las tierras agrícolas se dedicaría a la ganadería, o sea cerca del 60% de la tierra controlada solamente por los latifundios.

Significado de la rotación de tierras: una agricultura migrante

Cerca de los dos quintos del área cultivada, o sea el 9% del total de tierras agrícolas, está sin cultivar; se trata de tierras antes cultivadas pero que están ahora descansando o recuperándose para futuros cultivos. El 43% de la tierra sin cultivar está en latifundios. En los siete países en conjunto, en los pequeños predios la cantidad de tierra cultivada excede por un amplio margen a la de la tierra sin cultivar. Lo contrario sucede en los predios multifamiliares. En efecto, en los latifundios la tierra sin cultivar ocupa más del doble de la superficie de tierra cultivada (cuadro 9). La tendencia hacia una mayor proporción de tierra sin cultivar en los grandes predios puede ser observada en los siete países.

[17] La superficie de empastadas artificiales y naturales, por predio, en los siete países, es la siguiente:

Predios	*Hectáreas*
Subfamiliar	1.5
Familiar	38.5
Multifamiliar mediano	70.1
Multifamiliar grande	1 056.7

Los dos tipos de pastos se colocan juntos, porque el censo colombiano no enumera los dos tipos en forma separada.

[18] Según los diversos censos, el término "empastadas artificiales o mejoradas" tiene diversos significados, que van desde tierras sembradas de pastos con alto contenido de proteínas o leguminosas forrajeras para el ganado, hasta pastizales no mejorados, pero cercados.

Cuadro 9. Tierras sin cultivar o en descanso como porcentaje de la tierra en cultivos anuales y permanentes, en siete países

	TIERRA SIN CULTIVAR (EN DESCANSO) COMO PORCENTAJE DE TIERRA CULTIVADA [b] EN:				
País	*Predios subfamiliares*	*Predios familiares*	*Predios multifamiliares medianos*	*Predios multifamiliares grandes*	*Todos los predios*
Argentina	27	35	31	158	45
Brasil	22	73	173	293	180
Chile	9	40	49	46	45
Colombia	20	35	82	117	49
Ecuador	13	34	44	58	29
Guatemala	9	49	37	63	34
Perú	16	26	19	41	26
Los siete países	20	46	124	218	106

a Cultivos anuales y permanentes.

Dejar tierras sin cultivar y mantener tierras "en reserva" es, en muchas partes de la América Latina, prueba de una agricultura en migración en la que no hay rotación de cultivos, sino de tierras o de campos.[19] El hecho de que las grandes propiedades tienen mucho más tierras sin cultivar no puede ser considerado como prueba de mejores prácticas en el manejo de la tierra o de conservación de suelos, aun cuando ocasionalmente pudiera haber descanso de tierras o rotación de cultivos.

La práctica de dejar enormes zonas de descanso es seguida porque, para el gran propietario latinoamericano, la tierra no es un recurso escaso. Los pequeños productores que deseen dejar recuperarse sus normalmente sobretrabajados suelos, encuentran que su tierra es limitada y que sus recursos financieros no se los permiten.

Cuando los suelos se agotan por el continuo y/o defectuoso cultivo, los terratenientes a menudo trasforman sus haciendas en empresas ganaderas o se trasladan a nuevas tierras, en regiones relativamente

[19] El primitivo método de talar y rozar, que es todavía ampliamente practicado, forma parte de este sistema. La rotación de campos se debe, en gran parte, a la falta de uso de fertilizantes. Para detalles sobre el empleo de fertilizantes, véase *Estudio Económico de América Latina 1966*, pp. 17 y ss.

apartadas e incultivadas. Es éste otro aspecto de una agricultura en migración "migratoria", que ocurre en varios de los países estudiados, especialmente en el Brasil. Existe todavía una extensa superficie de tierra por explorar en la América Latina: la superficie total de tierras excede a la de las tierras agrícolas en más de un 200% en los siete países combinados (cuadro 10). Históricamente, la existencia de tierras adicionales ha conducido al uso extensivo, aun cuando las condiciones económicas y físicas justifican un uso más intensivo. A menos de que se controle mejor el acceso a las tierras no cultivadas, será difícil convencer a los productores de que los suelos deben ser administrados con mayor cuidado.

¿Puede intensificarse el uso de tierras utilizadas en forma extensiva?

La superficie de tierra "cultivada" no es necesariamente un buen índice de la superficie de las zonas potencialmente cultivables *actualmente en predios agrícolas,* salvo en el caso de las unidades más pequeñas. Hay millones de hectáreas, actualmente empleadas en forma extensiva, que, tanto desde el punto de vista técnico como del económico, podrían ser utilizadas en forma más intensiva. Un ejemplo típico es el del Valle del Cauca, en Colombia, donde en un proyecto de regadío propuesto en un distrito, en una zona plana y fértil, con clima favorable, una proporción sustancial de la tierra de los grandes predios estaba ocupada por pastizales, aunque era perfectamente apropiada para el cultivo intensivo.[20]

Cuadro 10. Tierra agrícola en comparación con total de tierra, siete países

(En millones de hectáreas)

País	*Tierra agrícola*	*Total de tierra*
Argentina	173.9	274.8
Brasil (1950)	232.2	847.0
Chile	27.7	73.4
Colombia	27.4	108.4
Ecuador	6.0	43.9
Guatemala	3.7	10.5
Perú	18.6	124.5
Total	*489.5*	*1 482.5*

[20] Véase E. Feder y Antonio J. Posada, *op. cit.*

Cuadro 11. Uso de tierras regadas en Chile central, por clase de predio, 1955

(En porcentajes)

Clase de predio	*Cultivos anuales*	*Verduras*	*Frutales y viñedos*	*Empastadas mejoradas*	*Pastos naturales* [a]	*Total*
Subfamiliar	39	13	38	10	—	100
Familiar	33	7	19	6	30	100
Multifamiliar mediano	29	5	11	13	42	100
Multifamiliar grande	40	2	7	23	28	100

a Incluye tierra en descanso.

Otro caso significativo se encuentra en Chile central, donde, en las grandes propiedades multifamiliares que controlaban en 1955 el 81% de las tierras agrícolas y el 78% de las tierras regadas, alrededor del 51% de las tierras regadas estaban ocupadas por pastos naturales o mejorados, destinados al ganado, y el 28% solamente a pastos naturales (cuadro 11).[21] En Colombia, 635 propietarios de predios de más de 2 000 hectáreas (con un promedio de alrededor de 11 000 hectáreas) informaron, en declaraciones hechas al Instituto de Reforma Agraria (INCORA), que los dos tercios de la tierra que controlaban se encontraba sin aprovechar.[22] Estos casos parecen representar situaciones típicas.

Se advierte también que el censo chileno ha enumerado todos los terrenos arados durante los últimos diez años. La superficie total de tierra arable es de 5.5 millones (de un total de alrededor de 21.6 millones de hectáreas de tierras agrícolas).[23] Cerca de 3 millones estaban ocupados con pastos naturales (sin incluir tierras en descanso) y de éstos, dos tercios (1.9 millones de hectáreas) pertenecían a latifundios. Algunos cálculos muestran que *a*) la tierra arable en Chile podría ser aumentada de 5.5 a 11.8 millones de hectáreas, de las cua-

[21] CIDA, *Informe de Chile*, pp. 55 y 147.
[22] CIDA, *Informe de Colombia*, p. 141.
[23] Ésta no incluye la tierra que puede ser cultivable pero que nunca ha sido arada, aunque puede incluir tierras que han sido aradas pero que tal vez no debieron serlo.

les 6.2 millones serían de suelos muy buenos o buenos,[24] y *b*) que otras tierras que podrían emplearse con fines agrícolas (pero no cultivables) podrían aumentarse de 16.1 a 41.5 millones de hectáreas. Las mismas posibilidades de aumentar la producción en tierras actualmente pertenecientes a predios parecen ser ciertas en grado aún mayor en otros países estudiados.

C. Algunas observaciones sobre las prácticas de cultivo

Prácticas de cultivos

Existe la extendida creencia de que la "calidad" de las operaciones agrícolas aumenta con la superficie del predio. Esta creencia está basada en dos suposiciones: los adelantos tecnológicos son empleados casi exclusivamente en las grandes propiedades. Estas propiedades, por supuesto, están en condiciones financieras de aprovecharse de ellos. Lo que significa que los grandes propietarios dan la impresión de ser progresistas. Una segunda suposición en que se basa esta creencia es que las plantaciones que cultivan productos de exportación han aumentado en forma tan rápida su produción total. Estos productores reciben fuerte apoyo público y privado (y publicidad) y son los beneficiarios de la tendencia tradicional de una política general que resta importancia al sector de la agricultura latinoamericana dedicado a la producción de productos alimenticios para uso doméstico y lo priva de los recursos necesarios para su mejor desarrollo. Pero en conjunto, la operación de las haciendas no es superior a la de los predios pequeños. Aunque obviamente hay una amplia variedad en la calidad del manejo en todas las clases de propiedades, las pruebas de que se dispone tienden a confirmar la hipótesis de que los pequeños productores administran sus predios, cuando menos, en forma tan económica y efectiva como los grandes propietarios, a pesar de su falta de acceso a los recursos de la tierra, de trabajo y de capital.

De acuerdo con las normas de la agricultura moderna, el nivel de tecnología y de administración es bajo en la mayoría de los predios, cualquiera que sea su superficie. La administración de las grandes propiedades tiene aquí interés especial porque con su fuerte control sobre los recursos agrícolas, establece las pautas para el nivel general de las realizaciones de la agrimensura latinoamericana.

[24] El uso potencial de la tierra depende de las presunciones referentes a precios, costos, tecnología y arreglos institucionales. Cálculos más recientes muestran un margen menor para la expansión del uso extensivo de la tierra. Pero éstos se basan en presunciones diferentes de las cifras a que se refiere este texto.

Comentarios generales sobre el uso de la tierra

En el informe CEPAL/ONU citado anteriormente,[25] se señala que el aumento de la producción agrícola de 19 importantes productos comerciables[26] (sin incluir los principales productos de exportación, tales como plátanos, café y cacao) debe atribuirse a una expansión del área cultivada, ya que el rendimiento promedio de la unidad ha mejorado poco. Esto equivale a decir que, debido a la deficiente calidad de la administración, la producción disminuiría si no fuera por la continua incorporación de tierras nuevas aún no agotadas. El rendimiento promedio por hectárea de 19 productos, expresado en términos físicos, aumentó en sólo un 5% en un periodo de 20 años. Importantes productos de exportación muestran tendencias similares. La CEPAL expresa:

> En general, los bajos rendimientos en la producción agrícola y pecuaria se deben a diversas causas, estrechamente interconectadas en gran medida. Así, por ejemplo, pueden citarse el uso de sistemas primitivos de cultivo, con escaso empleo de fertilizantes y semillas mejoradas, mal aprovechamiento del agua, deficiente alimentación del ganado —motivada principalmente por crisis estacionales de forrajes y manejo inadecuado de los pastizales—, estado sanitario y genético en forma generalizada, falta de integración y complementación entre la ganadería y los cultivos, etc. Todo ello está íntimamente vinculado a los bajos niveles de educación del campesinado, a las estructuras vigentes de la propiedad y, en general, a la falta de una política agraria que estimule la aplicación de procedimientos tecnológicos más modernos... Ahora sólo se desea hacer resaltar un aspecto fundamental, el que se refiere a la destrucción progresiva de la capacidad productiva de los suelos, que se advierte en muchas de las zonas agrícolas de la región.
>
> En efecto, aunque no existen estadísticas fidedignas sobre la destrucción del suelo en América Latina, en la mayoría de los países hay pruebas —formación y avance de dunas, áreas marginadas del cultivo, praderas degradadas, etcétera— de que este proceso ha adquirido características alarmantes, por la ausencia de prácticas de conservación de suelos y, en gran parte, por la ausencia o el uso insuficiente de fertilizantes que repongan los nutrientes que los cultivos extraen del suelo.
>
> Si bien el consumo de fertilizantes en América Latina más que

[25] *Op. cit.*, CEPAL/ONU, E/CN.12/686, 6 de abril de 1963, pp. 32 *ss.*

[26] Se incluyen: trigo, maíz, arroz, avena, cebada, frijoles, arvejas (chícharos o guisantes), garbanzos, camotes (batatas), mandioca, papas, tomates, maní, semilla de maravilla (girasol), lino, algodón y tabaco.

se quintuplicó en los últimos 15 años, su nivel en términos absolutos es todavía muy bajo, especialmente en comparación con otras regiones. Así, en el año agrícola 1959/1960 América Latina consumió un total de fertilizantes (en términos de nutrientes por hectárea) equivalente a sólo el 10% de lo consumido en Europa y a poco más de la cuarta parte del consumo de Oceanía y América del Norte... Chile, por ejemplo, gran productor de nitrato sódico, no utiliza más que el 7% de la cantidad total de este producto que emplea el Japón, teniendo una superficie arable relativamente igual.

Se ha podido comprobar en América Latina un continuo proceso de deforestación, no compensado por una reposición conveniente y sin que en muchos casos llegue a traducirse en un nivel de producción de maderas que lo justifique. En muchas zonas de América Latina la expansión de las áreas bajo cultivo se ha hecho a expensas del bosque, sin una política conservacionista adecuada. Esto ha significado, con el correr del tiempo, la pérdida de importantes superficies, tanto para la explotación forestal como para la propiamente agrícola, ya que, en buena parte, las tierras deforestadas no eran aptas para una explotación agrícola o ganadera de tipo permanente.[27]

Prácticas de cultivos en zonas seleccionadas

Estas observaciones del mencionado organismo de las Naciones Unidas pueden ser avaladas con algunos ejemplos obtenidos en los estudios del CIDA sobre la tenencia de la tierra. En Guatemala se encuentran tanto propietarios tradicionales como "modernos". Los miembros del grupo conservador miran con disgusto la llegada de cambios en el *statu quo* y prefieren mantener las tradiciones y costumbres existentes en la agricultura. Entre ellas se encuentra un gran número de productores de café. Los miembros de este grupo no están interesados en mejorar sus plantaciones, sino en continuar el monocultivo sin cambios tecnológicos. Están en abierta oposición al progreso social de los trabajadores. En dos propiedades visitadas en la costa del Pacífico los agricultores no permitieron que los agentes de extensión agrícola entraran a las premisas. De acuerdo con el agente, ésta no parece ser una actitud desusada. Estos productores se muestran muy suspicaces y creen que los agentes de extensión u otros expertos vienen a sus predios por razones que no están relacionadas con la agricultura. Por otra parte, existe un grupo de propietarios de ideas avanzadas, que acepta los cambios técnicos y sociales y trata de diversificar la agricultura, aunque no fue posible determinar si este grupo es o no numeroso.[28]

[27] CEPAL, *op. cit.*, pp. 39-41.
[28] CIDA, *Informe de Guatemala*, pp. 81 *ss.*

En el Brasil la explotación de las grandes empresas productoras y ganaderas, incluyendo las plantaciones de café y de cacao, generalmente está a un bajo nivel. En algunas regiones los métodos de cultivo no son más adelantados que los que empleaban los indígenas de las generaciones pasadas. En grandes regiones se utilizan sólo las más simples herramientas manuales.[29] Por ejemplo, en la zona ganadera de Santarém (Pará), en el valle del Amazonas, la producción de ganado se desarrolla en condiciones primitivas. Las propiedades están cerca del río y la producción de ganado es afectada por las periódicas crecidas y bajas de las aguas y por el esquema de distribución de las tierras. Los productores que no tienen tierras en las regiones más altas dejan su ganado en construcciones de madera, rodeadas de agua; el ganado se alimenta con pasto que flota sobre el agua, la que puede tener más de 60 centímetros de profundidad. Quienes tienen tierras más altas transportan hasta allí su ganado, en balsas o arreándolo.[30] Durante el invierno el ganado se transforma en "esqueletos caminantes", lo que significa una larga demora para poder alcanzar un peso adecuado para comercializarlo. Se producen pérdidas muy abundantes durante el transporte de ida y regreso desde las tierras altas a las bajas: "Si el receso del agua del río se retrasa en un mes, es posible que se pierda hasta 30 o 40% del ganado mantenido en las tierras altas." [31]

Una enfermedad del ganado [32] causa grandes pérdidas, aunque puede ser curada con un tratamiento relativamente simple:

> A fin de obtener una idea de la proporción de pérdidas en Lago Grande, se hace referencia a uno de los entrevistados, quien tenía 970 cabezas de ganado; sus pérdidas por muerte subían a 130 cabezas (no hay allí otras causas de pérdida de ganado). Otro perdió 220 de 1 660; un tercero, 17 de 205. Otro, 10 de 51 e, incluso, uno perdió 8 de 30.[33]

Se ha observado que la industria ganadera de Brasil presenta baja productividad y rendimiento debido a diversos factores de manejo.[34] Este hecho es significativo por la alta concentración de ganado en los

[29] Para el nivel de tecnología, véase CILA, *Informe del Brasil*, pp. 76 *ss.*, 348 *ss.*

[30] *Ibid.*, p. 488.

[31] *Ibid.*, p. 489.

[32] "Broca do chifre", que ataca a los cuernos.

[33] *Ibid.*

[34] Naciones Unidas y FAO. *El ganado en la América Latina. Estado, problemas y futuro* (*Livestock in Latin America, Status, Problems and Prospects*), II. Brasil, E/CN.12/636, ONU, Nueva York, 1964, pp. 30-37.

grandes predios. De acuerdo con el censo agrícola preliminar de 1960, alrededor de 104 000 predios con más de 100 cabezas de ganado, tenían cerca de 34 millones (61%) de un total de 55.7 millones de cabezas, pero 13 600 predios con rebaños de más de 500 cabezas controlaron alrededor del 30% de todo el ganado. El ganado es prácticamente desconocido en los predios pequeños. La alimentación deficiente, las enfermedades y pestes, los problemas referentes a las técnicas de crianza, los tipos de sistemas de tenencia de la tierra y la deficiente administración de las empresas ganaderas, son los principales obstáculos al desarrollo de la industria ganadera en el Brasil.[35] Un típico factor de manejo que causa severas pérdidas es la escasez periódica (o estacional) de forraje:

> Hasta la época de sacrificar ganado, la escasez estacional de pastos equivale a cuatro trimestres de desnutrición para cada animal, o sea, un total de doce meses, lo cual quiere decir que durante seis a ocho de estos meses el ganado vive de sus propios tejidos grasosos. Por tanto, se necesitan de cuatro a cinco años para preparar el ganado para el matadero... Las pérdidas de la región pueden ilustrarse con el caso de Rio Grande do Sul, donde las muertes por hambre registradas durante el pastoreo invernal ascienden a más de un cuarto de millón de cabezas de ganado, valor equivalente a una novena parte del presupuesto total de ese estado...; las pérdidas anuales en peso de la carne y en producción de leche pueden estimarse conservadoramente en unos 17 000 millones de cruzeiros, a los cuales deben añadirse los costos adicionales ocasionados por tener que cebar y condicionar de nuevo el ganado, la mortalidad más alta y la baja tasa de reproducción durante la escasez de pastos.[36]

La falta de subdivisión y el pastoreo excesivo o ininterrumpido llevan a los pastos a un rápido deterioro. El roce de malezas lleva a pérdidas de forraje aún mayores. Las pérdidas anuales sólo por infecciones parasitarias (garrapatas y hematozoa), sin incluir la mortalidad y el costo de los edificios, cubas de inversión y jaulas de desinfección, deben llegar a cerca de 2 800 millones de cruzeiros sólo en el estado de Rio Grande do Sul.[37]

> Los criadores de ganado vacuno, porcino, ovino, caprino, etcétera, que administran sus propias fincas con gran eficacia son todavía escasos en número, por ser regla general la administración

[35] *Ibid.*, p. 30.
[36] *Ibid.*
[37] *Ibid.*, p. 34.

de rutina y los métodos de cultivo inadecuados. Hay varias razones que explican este atraso. Las principales son: la dificultad de invertir en mejoras; la falta de incentivos, particularmente en el sistema de renteros; el ausentismo de los dueños de grandes propiedades, los cuales no introducen prácticas modernas en la administración de la ganadería; la ignorancia de ciertos pequeños productores respecto de tales prácticas, y ciertas limitaciones de la entidad nacional encargada de los servicios de extensión agrícola y adiestramiento vocacional sobre el terreno.[38]

Un observador del CIDA informaba desde Matosinhos, en Minas Gerais, el corazón de la industria ganadera del Brasil:

> Ninguno de los predios está organizado de acuerdo con administración y métodos de producción racionales [esto es, planificados] ... ninguno de ellos lleva cuentas sistemáticas y completas de sus actividades. Las prácticas de contabilidad son las más rudimentarias, empíricas y, a menudo, simplemente de memoria, de manera que los mismos propietarios tienen dificultades en proporcionar, aun si se mostraran dispuestos a hacerlo, las informaciones más elementales ... Obviamente, la empresa ganadera es exclusivamente para las grandes propiedades. El ganado es mantenido en pastizales sin cuidado especial y, por esta razón, la productividad promedio de las empastadas es de una cabeza por cada 1.78 hectáreas de pasto ...[39]

En el corazón de la región productora de cacao, en Itabuna (Bahia), muchos productores han cambiado del cacao a la ganadería, debido a la pronunciada declinación en el rendimiento del primero. Como resultado, Itabuna es ahora una de las más importantes regiones ganaderas de Bahia.

> El desarrollo y la expansión de la ganadería es muy similar a la observada en otras regiones del país. Tan lucrativa como el cacao, la crianza y comercialización del ganado no requiere grandes esfuerzos ni grandes inversiones y asegura la posesión y el uso de grandes extensiones de tierra. Representa simplemente otra fase de la explotación del suelo. Es probable que la actitud de los ganaderos, de mantener los mismos métodos extensivos que empleaban previamente en las plantaciones de cacao, vaya en función de la disponibilidad de tierra para ganadería que controlan. *La adopción de métodos intensivos y el alto grado de tecnología sería un cambio extremadamente difícil para el productor de cacao, ahora en la doble función de ganadero, en vista*

[38] *Ibid.*, p. 36.
[39] CIDA, *Informe del Brasil*, p. 526.

> *de que, como productor de cacao, siempre obtuvo altos ingresos y ganancias fabulosas, siempre empleando la tierra y el trabajo humano y nunca mediante el uso de técnicas especializadas de cultivo, planeamiento sistemático y uniforme e instalaciones adecuadas.*[40]

La rápida declinación de la zona de plantaciones de cacao, controlada por unos cuantos grandes productores, se debe a un nivel de administración extremadamente bajo. Ello tiene considerable significado, porque demuestra cómo aun la agricultura intensiva puede desarrollarse "en forma extensiva" y un bajo nivel de eficiencia. Merece, por tanto, algunos comentarios adicionales:

> ...el empobrecimiento del suelo, la vejez de los árboles, las enfermedades, asumen hoy en día extraordinarias proporciones ante los ojos del productor de cacao y de los técnicos. Esto se debe especialmente al sistema de explotación, responsable de la conducta y de las relaciones entre los hombres y entre la tierra y los hombres ... El sistema mismo, con su orientación hacia los mercados externos, en su ansiedad por sobrevivir, ha creado *problemas de enorme envergadura y complejidad, que escapan a las soluciones de naturaleza puramente agrotécnica.*[41]

El promedio de producción de cacao en Itabuna en 1945 era de 780 kilos por hectárea, pero en 1960 era sólo de 430 kilos por hectárea. La experiencia de Itabuna es característica de toda la zona productora de cacao de Bahia. De acuerdo con las estadísticas oficiales, el promedio de rendimiento de Bahia bajó de 637 (promedio 1931-1934) a 355 kilos (promedio 1952-1960). La producción total aumentó en un 40%, pero el área cultivada con cacao ha aumentado dos veces y media. Los productores trataron de contrarrestar los rendimientos en declinación por medio de la expansión del área plantada con dicho producto, incluso en regiones no muy adecuadas a este cultivo.[42] En repetidas ocasiones los productores de cacao han recibido elevados subsidios de parte del gobierno federal, el último de los cuales ha sido la organización de CEPLAC, que otorgó préstamos a 574 "afligidos", pero en su mayoría grandes productores de cacao, a fin de ajustar sus estados de deudas a una tasa de 354.2 millones de cruzeiros entre 1957 y 1960. Además, hasta 1962 se habían prestado más de seiscientos millones de cruzeiros para mejoras. Pero el examen de estas mejoras muestra que se dedicaron especialmente a inversiones de capital (edificios y ele-

[40] *Ibid.*, pp. 508 *ss.*
[41] *Ibid.*, p. 498.
[42] *Ibid.*, p. 499.

mentos de procesamiento) y que los productores generalmente no los emplearon en mejorar sus plantaciones.[43] En efecto, éstos se mostraban agresivamente hostiles hacia CEPLAC, y hasta habían hecho inoperante su función principal: el mejoramiento de las plantaciones.

Prueba asombrosa de mala administración es el no remplazar los árboles viejos. En una típica hacienda 45 000 de 83 700 árboles tenían entre 26 y 50 años. Las estadísticas no revelan, sin embargo, toda la gravedad de los problemas derivados de la vejez de las plantaciones, ya que deben agregarse otros factores, aun si los árboles no son viejos, tales como enfermedades y plagas, la sequía y el empobrecimiento de los suelos, que agravan el problema. En consecuencia, no hay una política de administración sistemática para renovar las plantas de cacao. Por el contrario, como decía un gran productor:

> "Si el suelo está agotado y usado, la mejor solución es transformar en pastizal el área..." Esta afirmación proviene de un productor que, al menos en teoría, admite la necesidad de un remplazo gradual, pero *cree también que, cuando cae un árbol viejo, las ramas que penetran en el suelo hacen posible una renovación espontánea.*[44]

Este mismo productor declaró también que no necesitaba ningún agrónomo que lo ayudara. Otras malas prácticas son: no sombrear los árboles en forma sistemática (o no sombrearlos del todo), no utilizar fertilizantes ni controlar las enfermedades, y la poda:

> Prácticamente todos los productores podan sus árboles. Sin embargo, en la mayoría de los casos esta actividad depende de la rutina y de la experiencia del administrador y tales actividades, con la sistemática ausencia del productor, siempre permanecen en un lugar secundario ... Incluso los más avanzados productores no podan una o dos veces al año, como se recomienda. Uno de ellos, por ejemplo, declaró que si la poda estaba bien hecha, no era necesario volver a podar sino hasta 5 años después ... Hasta que los trabajadores han adquirido suficiente experiencia en materia de poda, a menudo dañan la corteza de los árboles. Ello, por supuesto, es perjudicial para los productores. Aun el administrador no es siempre capaz de solicitar un trabajo mejor, puesto que a menudo era antes un trabajador o un contratista [y, en consecuencia, él mismo no tiene mucho adiestramiento].[45]

[43] *Ibid.*, pp. 500 *ss.*
[44] *Ibid.*, pp. 504 *ss.*
[45] *Ibid.*, p. 506. Véase también el apéndice V, sobre experiencia de los administradores.

Aun en São Paulo, el estado agrícola más avanzado del Brasil desde el punto de vista tecnológico,[46] la administración agrícola está todavía en un bajo nivel. Su historia está salpicada de monocultivos: café, azúcar, etcétera. La industria del azúcar, con altos subsidios, que ocupa ahora una pequeña fracción de tierra agrícola, y otros cuantos predios, están bien administrados. Pero en conjunto, los derroches de tierra, capital y recursos humanos han sido extraordinariamente altos. De acuerdo con la CEPAL, la producción de café del Brasil, gran parte de la cual proviene de São Paulo, se elevó en 90% en el quinquenio 1958-1962 debido a un incremento de 61% en el área cultivada, pero sólo en 18% en el promedio de rendimiento; y el hecho de que las nuevas tierras que se incorporaron al cultivo sean más fértiles, especialmente en el estado de Paraná, contribuyó a incrementar el rendimiento.[47] En una fértil región, como Sertãozinho, los cafetos fueron casi enteramente eliminados entre 1926 y 1956 y la región fue plantada de caña de azúcar —un cambio de un monocultivo a otro en un espacio de tiempo excesivamente breve. En la vecina Jardinópolis, la residencia de los "reyes del café", este producto se encuentra prácticamente desaparecido. Estos radicales cambios son a veces iniciados por los grandes y bien financiados propietarios, debido a que el rendimiento del primer monocultivo ha ido declinando como consecuencia de las prácticas agrícolas inadecuadas —como en el caso de las plantaciones de cacao de Bahia— y también porque desean cosechar los beneficios o subsidios de los mejores mercados del segundo monocultivo. Dados los bajos salarios de los trabajadores, tales transformaciones pueden ser realizadas a un costo relativamente bajo para los propietarios de plantaciones. Pero en algunos casos el costo económico y social para las comunidades locales, y aun para la economía total puede ser excesivamente alto, como lo fue para Jardinópolis.

São Paulo es afectado por problemas referentes al uso y administración de la tierra similares a los del resto del país. La falta de crecimiento de la agricultura de São Paulo se debe en gran parte a la incapacidad de los productores[48] para trabajar sus suelos en forma eficiente, en tanto que los nuevos suelos vírgenes se hacen escasos:

> Es sabido que uno de los rasgos más característicos de la agricultura del estado y de los estados vecinos ha sido el movimiento

[46] Se ha informado que São Paulo tenía cerca del 45% de todos los tractores que había en el Brasil en 1960.

[47] *Agricultura en la América Latina* (*Agriculture in Latin America*), *op. cit.*, página 37.

[48] Nos referimos especialmente a los grandes terratenientes, quienes controlan el 62% de la tierra agrícola.

> hacia el interior en busca de nuevas tierras. A medida de que los [antiguos] suelos se agotan debido a la erosión y a su uso en cosechas sucesivas, los agricultores los transforman en pastizales o simplemente los abandonan y se trasladan a nuevas zonas, donde la fertilidad de los nuevos suelos permite que crezcan abundantes cosechas sin emplear técnicas modernas de producción. Llevan consigo la fuerza laboral necesaria para limpiar el terreno y sembrar los productos. Algunos años más tarde, cuando, a su vez, estos suelos están agotados, repiten el mismo proceso ... Sin embargo, hoy la situación es diferente ... La razón principal de que la agricultura de São Paulo no haya mostrado un mejoramiento satisfactorio reside en el hecho de que no hay más tierras vírgenes disponibles y de que la *mayoría de los agricultores no son capaces de mantener un esfuerzo productivo en la antigua región.*[49]

De acuerdo con el agrónomo Krug, las semillas y plantas mejoradas, una mejor administración agrícola y de los suelos, el control de las enfermedades y otras mejoras podrían elevar la producción total de caña de azúcar, el maní y el arroz en aproximadamente 20%; la de soya en 25%; la de cítricos, yuca, algodón de fibra larga, yerbabuena y carne de cerdo en 50%, y la de cacao y café en 100% en las zonas en que actualmente se producen estos artículos.[50] El significado de la mala administración agrícola es que, con los continuos cambios a nuevas zonas, el crecimiento del sector agrícola se ha logrado a un costo social elevado y probablemente en continuo aumento.

En Colombia la importancia de la industria ganadera y el papel que desempeñan en ella las grandes propiedades pueden ser apreciados por el hecho de que, de 27.4 millones de hectáreas de tierras agrícolas, 13.5 millones de hectáreas (53%) están cubiertas de pastos naturales y artificiales.[51] Los dos tercios de la tierra de latifundios están ocupados por pastizales y los latifundios controlan más del 60% de todas las tierras cubiertas de pastos. De acuerdo con un estudio reciente,[52] la

[49] Miller Paiva y Araujo Dias, "Retorno de la agricultura a las antiguas zonas de São Paulo: una condición necesaria para el desarrollo económico del país", *Agricultura en São Paulo*, septeimbre de 1960, citado en CIDA, *Informe del Brasil*, p. 510. La afirmación de los autores. de que no hay nuevas zonas disponibles, es tal vez exagerada. Muchos terratenientes paulistas adquieren ahora tierra en zonas adyacentes al estado. Los nuevos medios de transporte hacen más fácil el acceso que en el pasado.

[50] *Ibid.*, p. 44.

[51] De acuerdo con el informe citado en la nota siguiente, la superficie total disponible para la crianza de ganado es equivalente a 30.3 millones de hectáreas.

[52] *Ganadería en la América Latina, estado, problemas y perspectivas* (*Livestock in Latin America, status, problems, and prospects*), I, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, CEPAL-FAO, ONU, E/CN.12/620, Nueva York, 1962.

crianza de ganado tiene gran importancia para la economía colombiana, pero su tasa de expansión se ha hecho muy lenta en los últimos diez años y es insuficiente para igualar las necesidades derivadas del crecimiento de la población. La ineficiencia se debe especialmente a variados factores administrativos: técnicas anticuadas en el manejo del ganado, bajo nivel técnico de los sistemas de pastoreo y de alimentación, en el control de las pestes y enfermedades y en los métodos para el mejoramiento genético de diferentes razas, y en la insuficiente complementación de la integración entre la crianza de ganado y la agricultura:

> Debe destacarse, en especial, la fuerte incidencia de las enfermedades que causan alta mortalidad, así como mermas y retardo en la producción. La patología animal ocasionó a la ganadería colombiana pérdidas por valor de 881 millones de pesos en 1958, o sea la tercera parte del valor de la producción pecuaria registrada en el mismo año. Los índices más altos de morbilidad y las mayores pérdidas los producen el parasitismo interno y externo, la brucelosis o aborto epizoótico, la fiebre aftosa, la paratuberculosis y la tuberculosis. En los programas de control y erradicación de estas enfermedades debería comenzarse por la fiebre aftosa, pues constituye un obstáculo serio a los planes de desarrollo pecuario con miras a la exportación de carne.
>
> Es indudable que la alimentación deficiente del ganado, cualitativa y cuantitativamente, es otro de los graves problemas que están frenando el crecimiento y la producción de la ganadería. Entre las innumerables fallas a este respecto están, principalmente: *a*) la poca atención que dedican los productores al cultivo de especies forrajeras de alto valor nutritivo, como son las gramíneas y leguminosas artificiales, cuya superficie de cultivo debería extenderse en forma sustantiva, para remplazar las praderas naturales de inferior calidad; *b*) el manejo y cuidado impropios de los potreros, manifestados de preferencia en la ausencia de rotaciones —a su vez limitada por la poca división de los potreros—, en la lignificación de los pastos a consecuencia de crecimiento exagerado, en la abundancia de malezas, falta de diversificación de las forrajeras y en su combinación inadecuada; *c*) el uso restringido de alimentos suplementarios, tales como el pasto de corte, los forrajes conservados (heno y ensilaje), los cereales forrajeros, las mezclas minerales y otros alimentos concentrados. A todos estos problemas de alimentación, en su mayoría de efecto permanente, se suma la escasez estacional de forrajes durante las épocas de sequía y en las praderas de zonas inundables.[53]

[53] *Ibid.*, pp. 3-4.

Los investigadores del CIDA encontraron también que la industria ganadera era operada en forma tradicional y extensiva, a un bajo nivel de tecnología y con bajos ingresos. En su mayor parte el ganado era de baja calidad, debido a que las razas criollas han sido remplazadas por otras, considerablemente menos adaptadas al clima de Colombia. Existen algunas variedades cuidadosamente seleccionadas, que se encuentran en poder de algunos ganaderos poderosos, cuya influencia sobre la calidad de la industria ganadera es insignificante. El uso de alimentos concentrados es casi desconocido. Los grandes ganaderos muestran indiferencia hacia la erradicación de las enfermedades, incluso cuando se inician campañas para erradicar la fiebre aftosa.[54]

El nivel tecnológico de las cosechas es también bajo en una gran parte de la agricultura colombiana; el empleo de primitivas herramientas manuales está aún generalizado. En muchas zonas de minifundios la erosión es seria en las colinas en que están ubicadas. En las zonas planas, dominadas por los latifundios, pueden encontrarse algunas empresas mecanizadas, cuya política a menudo consiste en evitar el empleo de trabajadores, pero es mínima la proporción de tierra cultivada a este nivel de tecnología.[55] Hay un extremado desperdicio en el uso del agua de riego y en el de las tierras regadas. Al menos en un caso, una sustancial inversión pública para un proyecto de regadío ha sido diezmada, debido a que su administración se dejó en manos de los grandes terratenientes.[56]

En Chile las razas ganaderas industriales son, a menudo, insatisfactorias para los fines en que se las utilizan. Vastas zonas están cubiertas de zarzamora y, sólo en las provincias australes, se calculaba que esta pertinaz maleza cubría un millón de hectáreas. El uso del agua de riego es inadecuado y algunos observadores dicen que se producen pérdidas enormes en el uso del agua y de las tierras de riego. Sufren de erosión, que va de ligera a severa, 18.8 millones de hectáreas. De éstas, 600 a 700 000 hectáreas han sido invadidas por dunas. La erosión de los predios pequeños es significativa, en atención a la intensidad con que deben cultivarlos sus ocupantes que los trabajan dentro de las grandes propiedades, debido a la mala administración. De acuerdo con un estudio realizado por un organismo gubernamental, parte de la erosión proviene de la asignación de pequeños huertos a los inquilinos, en tierras submarginales ubicadas en las colinas —tierras que el propietario mismo no tiene interés en cultivar— y donde se utilizan las técnicas de tala y roza a fuego que destruyen completamente los suelos.[57]

[54] CIDA, *Informe de Colombia,* pp. 160-163.
[55] *Ibid.*, pp. 163-165.
[56] *Ibid.*, pp. 142 *ss.*
[57] CIDA, *Informe de Chile,* pp. 55, 146 ss., 160 y otras.

Algunos comentarios sobre las inversiones agrícolas

Los pequeños agricultores y muchos productores de predios familiares obtienen ingresos que les impiden ahorrar y, por lo tanto, efectuar inversiones, o bien obtienen sus ingresos bajo condiciones según las cuales los terratenientes no les permiten hacer inversiones. De allí que sus recursos de capital sean bajos. Sin embargo, aunque el capital total fijo y de trabajo es considerablemente más alto en los grandes predios, ello no significa que sea adecuado. En efecto, una de las razones del estancamiento agrícola es la falta de inversiones privadas y la tendencia de los terratenientes a invertir sus ganancias en bienes de consumo o en otras formas no relacionadas con la agricultura. Ya que los terratenientes controlan la mayor parte de las tierras agrícolas de la nación y perciben el grueso de las rentas generadas en la agricultura, sus hábitos de gasto producen un efecto crucial sobre el crecimiento agrícola.

En su gran mayoría los grandes terratenientes no reservan prácticamente nada de sus ingresos para reinvertirlos en sus propiedades agrícolas, política que se refleja en las prácticas de administración que prevalecen en los grandes predios. Una idea del nivel y tendencias inversionistas de la agricultura tradicional puede obtenerse del análisis de las estadísticas del censo de 1960 sobre "inversiones de capital" [58] en once municipios del Brasil. Dos de estos municipios son zonas de colonización relativamente progresistas; los nueve restantes son típicas áreas agrícolas, con la mayor parte de la tierra controlada por grandes terratenientes. La inversión total era baja, independientemente de la clase de predio. Sin embargo, cerca de la mitad (47%) correspondía a la zona de colonización, a pesar de que los otros nueve municipios tenían siete veces más tierra agrícola y tres veces más predios. La inversión total por predio en los minifundios era insignificante. Sin embargo, en varios municipios la inversión por hectárea en los latifundios era aún menor que en los minifundios y, en todos los municipios, es siempre menor que en los predios familiares y multifamiliares medianos. En general, la inversión total por predio aumentó en forma más rápida que la superficie promedio de las propiedades hasta de tamaño multifamiliar mediano, pero disminuyó en el caso de los latifundios. Así, la inversión total por predio en las propiedades medianas era 58 veces mayor que en los minifundios, aunque su superficie promedio era sólo 29 veces mayor; en contraste, la inversión por latifundio era 153 veces mayor que la inversión por minifundio, aunque la superficie pro-

[58] Definidas como "cualesquiera fondos gastados en la adquisición de bienes durables", para mejoras, ganado, maquinaria y equipo. Para detalles véase CIDA, *Informe del Brasil*, pp. 356 *ss.*

medio del latifundio era 316 veces mayor (véase cuadro 12, columnas 1 y 2).

Los esfuerzos necesarios para mejorar el producto agrícola total se hacen también evidentes cuando las inversiones en maquinaria o mejoras (excluido el ganado) se relacionan con la tierra de cultivo. Aparece que las inversiones de capital por latifundio eran 175 veces mayores que las inversiones por minifundio (véase cuadro 12, columna 4). Sin embargo, las inversiones por hectárea de tierra agrícola se elevaron considerablemente menos que la superficie de tierra sembrada, ya que los latifundios tenían, en promedio, 46 veces más tierra cultivada que los minifundios, pero sus inversiones por hectárea cultivada eran sólo 4 veces superiores a las de los segundos y no eran mayores que las de los predios familiares (véase cuadro 12, columnas 3 y 5). Estos cálculos dan sólo una idea aproximada de las prácticas de administración agrícola, pero demuestran que los esfuerzos financieros realizados por los grandes *fazendeiros* (hacendados) del Brasil para mejorar su producción agrícola son, generalmente, insignificantes en comparación con sus recursos e inferiores a los esfuerzos hechos por otros productores, algunos de los cuales tienen menor capacidad financiera para introducir mejoras sustanciales en sus tierras.

Cuadro 12. Brasil: relación entre la nueva inversión por predio y su superficie promedio o el promedio de hectáreas en tierras agrícolas, por clase de tenencia del predio, 11 municipios, 1959-1960

Clase de predio	*Superficie promedio del predio como múltiplo de minifundios*	*Inversión total por predio, como múltiplo de minifundios*	*Tierra de cultivos por predio como múltiplo de minifundios*	*Inversión por predio*[a] *como múltiplo de minifundios*	*Inversión por hectárea*[a] *de tierra de cultivo, como múltiplo de minifundios*
Minifundios	1	1	1	1	1
Predios familiares	10	14	4	16	4
Predios multifamiliares medianos	29	58	8	69	8
Latifundios	316	153	46	173	4

a Incluye inversiones en maquinaria y ganado.

En resumen, no cabe duda que si los grandes terratenientes mostraran una menor propensión al consumo habría cada año muchos más fondos disponibles para la inversión productiva. Pero la alta propensión al consumo es un aspecto inherente e institucionalizado del sistema latifundista de la agricultura latinoamericana y, obviamente, produce un importante efecto acumulativo sobre el crecimiento económico a largo plazo.

Finalmente, las tendencias inversionistas prevalecientes son de tal naturaleza, que los fondos invertidos en grandes predios dan menor producción que el que darían con una forma de agricultura más progresista. Una de dichas tendencias es la preferencia por las inversiones conspicuas, esto es, inversiones que no mejoran directamente la calidad del suelo, sino que simplemente elevan el valor del capital del predio. Un interesante caso se produjo en la antes referida región productora de cacao de Bahia, donde el gobierno federal inauguró un plan para mejorar la administración de las plantaciones de cacao, cuyo rendimiento había decaído en forma precipitada y hacía necesario pagar altos subsidios.

La mayoría de los productores de cacao mostraron poco interés en una renovación sistemática de las plantas viejas, en las buenas prácticas de poda, en la erradicación de enfermedades y en el uso de fertilizantes. En su lugar, emplearon los subsidios en efectuar importantes inversiones en bodegas o secadoras, lo que aumenta el valor de capital de las plantaciones, pero constituye una clara pérdida para la economía general, en vista de la acentuada declinación de la cantidad y calidad del producto.[59]

En general, los terratenientes tienden a utilizar el crédito, más bien que su propio capital, tanto para solventar los gastos corrientes del predio como para inversiones de capital. Ya que los créditos son muy limitados, las solicitudes para gastos de operación reducen la cantidad disponible para inversiones de capital a largo plazo. Aun los organismos públicos de crédito, cuya función específica es promover la agricultura, frecuentemente omiten suplementar los limitados gastos de capital de los terratenientes con sus propios recursos, debido a que su política crediticia está orientada hacia las prácticas administrativo-agrícolas de los prestatarios más poderosos, más bien que a las necesidades de la economía general.[60]

[59] CIDA, *op. cit.*, Brasil, pp. 496-509.

[60] Un estudio realizado en Chile muestra que una gran parte de los préstamos concedidos se destinaron a financiar las operaciones corrientes de los grandes propietarios. Muchos solicitantes, que declaraban sustanciales bienes de capital, pedían préstamos muy pequeños. Ya que los préstamos eran a corto plazo y los prestatarios adinerados se mantenían renovando sus solicitudes, de hecho estaban

Cuadro 13. Distribución de la tierra y de la producción agrícola, por clases de predios en cinco países

País y clase de predio	*Porcentaje de tierra agrícola*	*Porcentaje de producción agrícola proporcionada*
Argentina		
Subfamiliar	3	12
Familiar	45	47
Multifamiliar mediano	15	26
Multifamiliar grande	37	15
Brasil		
Subfamiliar	1 [a]	3
Familiar	6	18
Multifamiliar mediano	34	43
Multifamiliar grande	60	36
Chile		
Subfamiliar	— [b]	4
Familiar	7	16
Multifamiliar mediano	11	23
Multifamiliar grande	81	57
Ecuador		
Subfamiliar	17	26
Familiar	19	33
Multifamiliar mediano	19	22
Multifamiliar grande	45	19
Guatemala		
Subfamiliar	14	30
Familiar	13	30
Multifamiliar mediano	32	36
Multifamiliar grande	41	21

a .5%.
b .2%.

Debido a que la inversión agrícola es tan inadecuada, se ha recomendado aumentar la tasa actual, incluso quizás al doble, a fin de dar suficiente ímpetu a la expansión de la producción total, a una tasa de crecimiento mucho más rápida que en los últimos decenios, que vaya al paso con el crecimiento de la población o en forma aún más

obteniendo créditos a largo plazo para financiar operaciones a corto plazo. Es de hacer notar también que los mayores prestatarios hicieron menos peticiones de mejoras que los pequeños campesinos. (Instituto de Economía, Universidad de Chile, *El crédito agrícola en Chile*, Monografía núm. 29, Santiago, Chile, 1960.)

acelerada. Sin embargo, más importante que los obstáculos institucionales inherentes al aumento de la inversión privada, la actual estructura global de la agricultura hace muy difícil beneficiarse al paso de los incrementos en las inversiones públicas y privadas. En otras palabras, las nuevas inversiones no rinden suficientes ganancias porque son utilizadas en forma deficiente por los propietarios. Dentro de la actual estructura de la agricultura latinoamericana, aparecería que el crecimiento sólo puede ser obtenido a un costo creciente.

Productividad económica

La contribución de los pequeños propietarios a la producción agrícola total del país va muchísimo más allá de lo que le correspondería según los recursos a que tienen acceso, como puede observarse en el cuadro 13. En los cinco países de que se tenía datos, los minifundios controlaban entre el 0.2 y el 17% de la tierra agrícola, pero contribuían entre un 3 y un 30% al total de la producción agrícola. En contraste, los latifundios controlaban entre el 37 y el 81% de la tierra y su contribución variaba entre un 15 y un 57%. Estas cifras no reflejan toda la importancia que tienen los pequeños predios en la producción de alimentos para el consumo interno, salvo la carne de vacuno, puesto que el ganado viene principalmente de las grandes propiedades. Muchos alimentos de primera necesidad, tales como maíz, yuca y verduras son abastecidos principalmente por los pequeños productores.

En el caso de Chile, informaciones más detalladas revelan que la contribución de los pequeños productores es aún mayor si se incluye dentro de los dos grupos de pequeños agricultores a los trabajadores que cultivan la tierra a nombre de los propietarios, tales como los inquilinos y trabajadores análogos (cuadro 14). En tal caso, la contri-

Cuadro 14. Contribución ajustada de diversas clases de predios a la producción agrícola total, Chile

Clase de predio	*Proporción de tierra cultivable* [a]	*Proporción de producción*
Subfamiliar	4	9
Familiar	12	16
Multifamiliar mediano	21	21
Multifamiliar grande	63	54

a Véanse cuadros 7 y 8.

bución de los agricultores más pequeños a la producción total se eleva del 4 al 9% y la de los grandes productores disminuye del 57 al 54%. Estas cifras demuestran el grado en que el cultivo intensivo realizado por los trabajadores con tierras beneficia a los grandes terratenientes.[61]

Como en la mayoría de las agriculturas subdesarrolladas, en la América Latina la producción por hectárea en las grandes propiedades es, generalmente, inferior al rendimiento de las unidades más pequeñas, así como el valor de la producción por trabajador es, en promedio, menor que en los predios más pequeños.[62] El superior promedio de rendimiento de la tierra en las empresas más pequeñas es resultado del uso más intensivo de la tierra. Los pequeños productores se concentran en la producción intensiva de alimentos, incluyendo hortalizas. El valor de la producción por hectárea es mayor que en los predios de más superficie, aunque se considere sólo la tierra cultivada, que (excepto en el caso de Colombia) incluye también las empastadas artificiales y las tierras en descanso. En otras palabras, el valor de la producción por hectárea de tierra cultivada, que comprende los ingresos de *todos* los productos (incluso el ganado) sigue siendo el más pequeño en los predios más grandes, después de haber excluido los pastos naturales y otros usos de la tierra. *La intensidad del uso de la tierra es, en efecto, tanto mayor en las propiedades pequeñas que contrarresta todas sus desventajas en términos de suelos más pobres y falta de capital y otros recursos.*

Discrepancias tan amplias en el promedio de productividad de la tierra, que son el resultado de grandes diferencias de intensidad en su uso, revelan desde el punto de vista de la economía total (en oposición a la de los latifundistas), una grave falla en la estructura de la tenencia de la tierra, que permite que esto suceda. Significa que hay menor producción para la economía total, o una insatisfactoria composición del producto total para las naciones, en términos de lo que constituye una dieta adecuada. Significa también una clara predisposición de los pequeños productores y de los trabajadores con tierra a utilizar sus terrenos en forma efectiva.

Otro importante aspecto es la productividad del trabajo. El hecho de que la producción por trabajador, medida en términos monetarios, se eleve con el aumento de la superficie del predio [63] es, a menudo, mirado

[61] CIDA, *Informe de Chile*, p. 206.

[62] Véase el cuadro 3 del capítulo IV.

[63] W. H. Nicholls y Miller Paiva llegaron recientemente a la conclusión presuntiva en, "La estructura y productividad de la agricultura brasileña" (The Structure and Productivity of Brazilian Agriculture), Revista de Economía Agrícola (*Journal on Farm Economics*), mayo de 1965, 347 *ss.* En parte basados en la más alta productividad laboral, los autores concluían que el Brasil tiene

como prueba de que las grandes empresas son más eficientes. Sin embargo, esta afirmación es discutible. La discrepancia entre las pequeñas y las grandes propiedades es causada, en gran parte, por las mismas razones que explican la diferencia de productividad de la tierra. En parte se debe también a la falta de acceso a los recursos de los pequeños propietarios y a que se les impide que trabajen en forma completa sus inadecuadas parcelas. Además, algunos grandes terratenientes tienden a invertir en maquinaria para ahorrar trabajo, a fin de independizarse del trabajo humano. Por otra parte, en los grandes predios el valor promedio de la producción por trabajador es afectado por los usos extensivos de las tierras, tales como la ganadería, o por cultivos permanentes. Ambos pueden ser trabajados con gastos laborales relativamente bajos.[64] Por ejemplo, en el Brasil el número de hectáreas en cosechas anuales y permanentes por trabajador de minifundios era de 0.50 hectáreas y 0.05 hectáreas, respectivamente; en los predios familiares de 1.19 y 0.16 hectáreas; en predios multifamiliares medianos, 1.19 y 0.42 hectáreas; pero en los latifundios, 1.45 y 0.58 hectáreas respectivamente.[65] Las diferencias de productividad por trabajador pueden, por lo tanto, ser tomadas como indicativas de una defectuosa estructura de la tierra y de prácticas inadecuadas en su utilización.

una deuda sustancial con los terratenientes y se mostraban en favor de las tradiciones feudalistas. Tanto la economía como la política del argumento son válidas sólo si se parte de la base de que es mejor no tocar la actual estructura de la agricultura.

[64] Los ingresos derivados de la ganadería y de las plantaciones o cultivos permanentes se reflejan en las diferencias del valor del producto total *por predio* entre las grandes y pequeñas propiedades. El producto total por predio se eleva con el aumento de la superficie de la propiedad, pero más rápidamente que el número de trabajadores por cada una.

[65] Estas cifras son aproximadas. CIDA, *Informe del Brasil*, p. 384.

XVII. CULTIVO NÓMADA EN LATINOAMÉRICA *

R. F. Watters

Los CULTIVADORES nómadas pueden dividirse en dos clases: primero, los agricultores que pertenecen a una tribu, o sea una comunidad cuyos miembros están ligados por hábitos y costumbres inmemoriales. Esas tribus siempre han practicado el cultivo nómada, con empleo de métodos y técnicas propias y entretejidas en forma inextrincable con sus mismas instituciones tribales y familiares, y con frecuencia también con sus creencias y prácticas religiosas. Los límites del terreno en que realizan sus actividades agrícolas están más o menos bien definidos, no sólo con respecto a las distancias que son accesibles desde las moradas de la comunidad, sino también tomando en cuenta los derechos de las comunidades vecinas que se dedican a actividades similares. La elección del terreno que ha de desmontarse cada año para el cultivo, se basa en la observación de la naturaleza y la evolución de los suelos, de acuerdo con criterios en ocasiones muy precisos y reconocidos como perfectamente razonables por el edafólogo. El calendario de las diversas actividades agrícolas no sólo está determinado por la costumbre y la sucesión de las estaciones, sino además por indicaciones específicas de la naturaleza, como el florecimiento de las plantas silvestres, la aparición de determinados insectos, etc. Aunque la tierra cultivada se dedica principalmente a los cereales que constituyen la base alimenticia de esas comunidades (arroz en el Lejano Oriente, maíz en la América Latina), casi invariablemente se intercalan otros cultivos comestibles con las cosechas principales.

Pero por desgracia hay otra clase de cultivadores nómadas; se presenta sobre todo en Latinoamérica, en donde se ha observado particularmente en Venezuela. Este tipo de agricultor nómada también existe en algunos países del Lejano Oriente y es muy posible que empiece a aparecer en África con la expansión de los cultivos comerciales, si se deja esa expansión enteramente a la iniciativa privada y a los cultivadores aislados.

El cultivador de esta segunda clase no está ligado a una comunidad, cuyos miembros están unidos entre sí por un conjunto de tradiciones del que forman parte integral los métodos agrícolas. Sin duda

* Este capítulo contiene extractos de una monografía de la FAO con el mismo título, publicada en Roma, 1971, como FAO *Forestry Development Paper No. 17.* Se basa en estudios de campo realizados en Venezuela, México y Perú. Publicado con permiso de la FAO.

se establecerá o tratará de fijar su vivienda en una comunidad o una aldea, pero esto sólo representa para él una cuestión de conveniencia que puede alterarse con facilidad. Se trata de un agricultor que carece de tierras o que no las posee en extensión suficiente para soportar un cultivo estable, y en general carece de recursos, por limitados que sean, para poder practicar una agricultura permanente. Con frecuencia es un verdadero colonizador, en busca de nuevas tierras en donde establecerse, las que casi siempre toma de un bosque, no sólo por la ventaja que implica la fertilidad acumulada en el suelo, sino además porque generalmente los derechos de propiedad del bosque están mal definidos o escasamente protegidos. De no ser así, el propietario por lo común está dispuesto a no darse por enterado o a prestar una pequeña parte de su bosque al colono, a cambio de una suma mínima como renta o una participación más o menos sustancial en las cosechas futuras. Se puede decir que esta segunda clase de cultivo nómada es el resultado directo del hambre de tierras.

El agricultor de este tipo empieza sus operaciones en la misma forma que el clásico: derriba y quema una porción del bosque. Pero con frecuencia no tiene idea de que así se inicia un ciclo de agricultura nómada; cree que lo que empieza es una agricultura sobre bases permanentes. Por desgracia, en los trópicos es raro encontrar tierra que se preste a esos propósitos, a menos que se pueda invertir en ella una considerable cantidad de dinero, y ésta es una posibilidad muy rara para el cultivador aislado.

Unos cuantos años más tarde el nuevo colonizador notará que el rendimiento de sus cosechas va decreciendo considerablemente, debido a la disminución de la fertilidad del suelo o a causa de la invasión de su terreno por maleza que no puede controlar. Si, como ocurre con frecuencia, se ve restringido por la escasez de terrenos a su disposición, seguirá cultivando la misma parcela hasta que la fertilidad del suelo se agote por completo. Si recurre al barbecho o descanso del bosque, limitará esto al menor tiempo posible, de manera que al final de unos cuantos ciclos el agotamiento del suelo será tan absoluto como lo hubiese sido en el primer caso. Esta tierra empobrecida tal vez pueda utilizarse para el pastoreo de animales cuyas demandas sean reducidas; pero este pastoreo significará la ruina final de la tierra. Entonces será abandonada y el cultivador buscará otras pequeñas partes de bosque, vírgenes o que hayan crecido de nuevo, en donde emprenderá una operación similar. En esta búsqueda tendría que alejarse mucho de la morada que había escogido originalmente, lo que explica el que este cultivador, si no siempre es un nómada, es cuando menos un hombre poco estable.

Este tipo de agricultor no sólo desperdicia la tierra; con mucha frecuencia también la destruye, pues no está ligado en ninguna forma a la tierra que trabaja. En algunas partes enciende fuego sin tomar ninguna precaución, por lo que se queman inútilmente grandes extensiones de bosque. Tampoco toma en cuenta la erosión; la tierra que abandona después de uno o más ciclos agrícolas a veces están tan agotada que ya no puede restablecerse el equilibrio entre las condiciones ecológicas locales y la vegetación natural; el bosque es incapaz de regenerarse por sí mismo. En las pendientes inclinadas, que son con frecuencia afectadas por esta clase de cultivo, la erosión, eólica e hidráulica, actúan libremente, favorecidas por la quema de grandes extensiones de terreno; los bosques circunvecinos pueden desaparecer por completo en vertientes enteras, lo que las hace inútiles en absoluto para cualquir propósito.

Es obvio que el cultivador nómada del segundo tipo también resiente los efectos de la explosión demográfica. Tiende a incrementarse la cantidad de gente pobre que carece de buenas tierras y por lo tanto obligada, a pesar suyo, a dedicarse al cultivo nómada. La demanda que originan las familias más grandes requiere el cultivo de áreas más extensas. Sin embargo, como este tipo de cultivador nómada está menos aislado del mundo exterior que el primero y también es más estable, resulta más afectado por el desarrollo económico que ocurre en el país como un todo; tratará de tomar parte en el mismo y de disfrutar de sus beneficios mucho más que el individuo que está ligado a una morada en particular y a una tierra que ha sido cultivada por su familia desde la antigüedad. Ésta es una de las razones por las que se siente atraído por la proximidad de los caminos que cruzan las regiones boscosas. Además procurará producir más para participar, lo más posible, en la economía de mercado que ve desarrollarse a su alrededor; pero si no se modifican sus métodos agrícolas, es obvio que no alcanzará ese resultado, a menos que someta una mayor área de terreno (si puede encontrarlo) a los métodos destructivos del cultivo nómada a que está acostumbrado.

Por otra parte, la relativa facilidad con que este segundo tipo de cultivador nómada puede integrarse a grupos más evolucionados de la comunidad nacional, se ve contrarrestada por un grave obstáculo: su inestabilidad hace difícil la educación, tanto para los niños como para los adultos. No es nada fácil, en estas condiciones lograr que el cultivador adquiera conciencia de la idea de un progreso real en la técnica, aun si este fuera posible. También es muy difícil enseñarle métodos que le permitirían mejorar su nivel de vida; con demasiada frecuencia está contento con su suerte y no puede concebir la posibilidad

Este tipo de agricultor no sólo desperdicia la tierra; con mucha frecuencia también la destruye, pues no está ligado en ninguna forma a la tierra que trabaja. En algunas partes enciende fuego sin tomar ninguna precaución, por lo que se queman inútilmente grandes extensiones de bosque. Tampoco toma en cuenta la erosión; la tierra que abandona después de uno o más ciclos agrícolas a veces están tan agotada que ya no puede restablecerse el equilibrio entre las condiciones ecológicas locales y la vegetación natural; el bosque es incapaz de regenerarse por sí mismo. En las pendientes inclinadas, que son con frecuencia afectadas por esta clase de cultivo, la erosión, eólica e hidráulica, actúan libremente, favorecidas por la quema de grandes extensiones de terreno; los bosques circunvecinos pueden desaparecer por completo en vertientes enteras, lo que las hace inútiles en absoluto para cualquir propósito.

Es obvio que el cultivador nómada del segundo tipo también resiente los efectos de la explosión demográfica. Tiende a incrementarse la cantidad de gente pobre que carece de buenas tierras y por lo tanto obligada, a pesar suyo, a dedicarse al cultivo nómada. La demanda que originan las familias más grandes requiere el cultivo de áreas más extensas. Sin embargo, como este tipo de cultivador nómada está menos aislado del mundo exterior que el primero y también es más estable, resulta más afectado por el desarrollo económico que ocurre en el país como un todo; tratará de tomar parte en el mismo y de disfrutar de sus beneficios mucho más que el individuo que está ligado a una morada en particular y a una tierra que ha sido cultivada por su familia desde la antigüedad. Ésta es una de las razones por las que se siente atraído por la proximidad de los caminos que cruzan las regiones boscosas. Además procurará producir más para participar, lo más posible, en la economía de mercado que ve desarrollarse a su alrededor; pero si no se modifican sus métodos agrícolas, es obvio que no alcanzará ese resultado, a menos que someta una mayor área de terreno (si puede encontrarlo) a los métodos destructivos del cultivo nómada a que está acostumbrado.

Por otra parte, la relativa facilidad con que este segundo tipo de cultivador nómada puede integrarse a grupos más evolucionados de la comunidad nacional, se ve contrarrestada por un grave obstáculo: su inestabilidad hace difícil la educación, tanto para los niños como para los adultos. No es nada fácil, en estas condiciones lograr que el cultivador adquiera conciencia de la idea de un progreso real en la técnica, aun si este fuera posible. También es muy difícil enseñarle métodos que le permitirían mejorar su nivel de vida; con demasiada frecuencia está contento con su suerte y no puede concebir la posibilidad

de cambiarla. Más aún, los frecuentes desplazamientos de esta clase de cultivador nómada le impiden acumular capital, ya sea en bienes o en dinero; vive al día.

Todo lo que se ha mencionado antes lleva a una conclusión que por desdicha se ha corroborado en encuestas en la mayoría de los países tropicales. Si bien se ha observado en los países en desarrollo que la producción agrícola va en aumento, aunque no lo bastante para hacer frente a las crecientes necesidades, se sabe que dicho aumento sólo en pequeña proporción se debe a la aplicación de mejores métodos agrícolas y al incremento de la productividad de la tierra o del trabajo humano; se deriva principalmente de la ampliación de las áreas cultivadas, las cuales, ya sea intencionalmente o no, están de hecho sujetas las más de las veces a las diversas formas de cultivo nómada.

El problema del cultivo nómada es sólo uno de los aspectos del uso ineficiente de la tierra. Dicha ineficiencia, que constituye el obstáculo principal al desarrollo económico y social de los países en cuestión, sólo puede ser remediada por una reforma agraria que llegue hasta las raíces del problema. Esta reforma no ha de tender tan sólo a mejorar la distribución de la propiedad de la tierra; sería de escasa utilidad si se descuidaran otras condiciones, por ejemplo la organización de instalaciones productivas en la tierra redistribuida y la capacitación técnica de los nuevos cultivadores. Una reforma agraria adecuada tiene que involucrar un amplio plan de desarrollo que abarque todo el país o cada una de sus regiones principales; además de investigar la capacidad productiva de las tierras disponibles (que con frecuencia es el único elemento con que se cuenta al presente), debe incluir la organización de estudios agronómicos y forestales y la preparación de técnicos, indispensables para efectuar labores de asesoramiento entre los agricultores o para iniciar (por ejemplo en el caso de los bosques nacionales) el desarrollo y ejecución de planes para el empleo racional de la tierra. Dicha reforma también debe tomar en cuenta el empleo progresivo y planificado de la maquinaria necesaria para facilitar la aplicación de las modernas técnicas agrícolas y forestales, así como el establecimiento de la infraestructura que ha de mejorar las comunicaciones y el comercio. En toda esta cadena algunos eslabones son de importancia decisiva, pero no puede descuidarse ninguno. Por supuesto que dentro del marco general de esos planes para la reforma agraria, deben tener un lugar los métodos y medidas concernientes en especial al cultivo nómada y han de formar parte de ellos la colonización y el manejo y desarrollo de los bosques.

En vastas regiones de las húmedas tierras tropicales de la América Latina, millones de campesinos todavía practican un antiguo sistema

agrícola, esencialmente precolombino. El cultivo nómada es un sistema multifacético o un conjunto de innumerables subsistencias agrícolas interrelacionados, conocidos por lo general en Latinoamérica con las dénominaciones de corte y quema, roza y tumba, agricultura nómada, conuco o agricultura de milpa. La agricultura nómada, que es uno de los principales sistemas agrícolas del mundo, puede quizás definirse mejor como una forma de agricultura que se distingue por la rotación de los terrenos en vez de la de los cultivos, por cortos periodos de cultivo (de uno a tres años) alternados con periodos generalmente más largos (hasta de 20 años, pero con frecuencia de sólo 4 a 8 años) de barbecho o descanso; y caracterizado por el desmonte por medio del corte y la quema de la vegetación, y el empleo casi exclusivo de energía humana con el uso del machete, la coa o el azadón, mientras el arado sólo se usa en raras ocasiones.

Aunque pueden presentar innumerables variantes en toda Latinoamérica e incluso en limitadas zonas ecológicas, ya sea en la combinación de los cultivos, los métodos de labranza, la productividad, y tecnología y rasgos ecológicos, económicos y socioculturales, las diversas clases de cultivo nómada que aparecen en Latinoamérica y en las tierras tropicales húmedas muestran una gran similitud en sus características dominantes. De modo que aun cuando las grandes milpas dedicadas casi a un solo cultivo y la vegetación xerofítica de las regiones semiáridas del sur de México, puedan parecr muy diferentes a los huertos exuberantes y la vegetación desbordante de las tierras bajas del Ecuador, con su profusión de cultivos intercruzados y escalonados, ambos se ajustan a la definición mínima que implica un cambio periódico de asentamiento y un ciclo de cultivo que incluye dejar en barbecho al terreno; ambos tienen paralelos muy similares en otras partes del mundo: el primero no es muy diferente de los huertos nómadas de los chitemene de África Central (aunque difieren los métodos de cosecha) y el segundo puede tener un paralelo muy cercano en la Malasia Central o en la zona húmeda de una elevada isla de Oceanía; pues a pesar de la embrollada complejidad de esos humanos "artificios para la vida" que han probado por siglos su valor para la supervivencia, el hombre de los húmedos trópicos todavía responde a los procesos inmutables de la dominante naturaleza. Una de sus principales respuestas ha sido la agricultura nómada, y en este estudio el autor se propone delinear algunas de las principales características que adopta en la América Latina y hacer varias sugestiones destinadas a mejorarla y en último grado, remplazarla con formas más permanentes de empleo de la tierra. Tanto la necesidad de su mejoramiento como de su remplazo final, serán evidentes para el lector al considerar algunas de sus características.

Después de uno o dos años, el cultivador se ve obligado (o le resulta económico) a abandonar su terreno al descanso natural por un periodo corto, para después desbrozarlo y quemarlo de nuevo y así iniciar otro ciclo de cultivo. La modalidad esencial de ese sistema es el uso transitorio de la tierra, por lo que, si se requiere un periodo de barbecho de cinco años por un año de cultivo, cada familia requerirá de una superficie total cinco veces mayor que la que necesitaría en un año; ese sistema implica desperdicio de la tierra y sólo permite una baja densidad de población. En la etapa pre-europea, las sociedades indígenas solían vivir en equilibrio con su medio ambiente; cuando la presión demográfica se hacía demasiado grande, ocurrían migraciones o se presentaban otros mecanismos de control demográfico en forma natural (frenos malthusianos) o inventados por la sociedad. Pero con el advenimiento de las condiciones del siglo XX, incluidas las revoluciones en salubridad y control de las enfermedades, han tenido lugar explosiones demográficas y, en consecuencia, los periodos de barbecho se han hecho más cortos cada vez, con el consiguiente empobrecimiento de la fertilidad del suelo, erosión, y un patrón de degeneración de las vegetaciones sucesivas.[1]

Puesto que muchas de las formas clásicas del cultivo nómada en las húmedas tierras bajas de los trópicos, que incluyen la tala y quema de bosque alto, están entremezcladas (o se combinan gradualmente) con sistemas de cultivo en los que el periodo de barbecho por lo general es más corto y la vegetación que hay que derribar es mucho menos alta (se convierte en yerbas y pastos a mayores alturas), también se estudiaron estas formas de cultivo nómada. En realidad, como implican la rotación de los terrenos en vez de la de los cultivos, sólo son variantes del sistema general de cultivos nómadas. Aunque en estas formas no es tan grave la destrucción del bosque, muchas de sus caracte-

[1] Los estudios de Nye y Greenland, 1960; Popenoe, 1963; Conklin, 1957 y otros, han mostrado que el cultivo nómada es un sistema racional de uso de la tierra, cuando ésta abunda con respecto a la población y se dispone de un bajo nivel de tecnología y de capital. Se restaura la fertilidad del suelo si se deja en descanso hasta que crecen arbustos; pero la explosión demográfica ha destruido el anterior equilibrio ecológico y ahora en su lugar hay inestabilidad y deterioro del suelo. Véase P. H. Nye, y D. J. Greenland, *The Soil under Shifting cultivation,* Farnham Royal, Bucks, Commonwealth Agricultural Bureaux, 1960. Commonwealth Bureau of Soils, Technical Communication No. 51. H. Popenoe, *The pre-industrial cultivator in the tropics.* Ponencia presentada en la Novena Reunión Técnica de la International Union For Conservation of Nature and Natural Resources, Nairobi, Kenya, 1963. H. C. Conklin, *Hanundo Agriculture in the Philippines.* Roma, FAO, 1957. FAO Forestry Development Paper No. 12. Pierre de Schlippe, *Shifting cultivation in Africa.* Londres, Routledge, 1956. R. F. Watters, The nature of shifting cultivation. *Pacific Viewpoint, Wellington,* I (1), páginas 55 a 99, 1960.

rísticas y problemas son iguales a los del tipo clásico de las tierras bajas.

La agricultura nómada incluye un ciclo de cuatro distintas fases agrícolas: elección de un sitio para sembrar, desmonte de vegetación (corte y quema), cultivo y barbecho. De estas fases, la última es quizá la más importante.

De hecho, muchos de los problemas del cultivo nómada son una consecuencia directa de la reducción del periodo de barbecho a un lapso que no permite la regeneración adecuada de la fertilidad del suelo. Aunque muchos cultivadores nómadas llegan gradualmente a un patrón de rotación que incluye un lapso regular de descanso, muchos otros efectúan una rotación casual y son vagos e inseguros en cuanto a la duración del barbecho que practican o que es necesaria para restaurar por completo la fertilidad del suelo. A diferencia de millones de cultivadores nómadas, que lo han sido constantemente, de África, Asia y Oceanía, quienes han vivido con sus tierras por centurias y que se han ajustado bien a los procesos ecológicos, un gran número de los cultivadores nómadas de Venezuela (como sus semejantes de la selva peruana) son cultivadores inestables porque no conocen su tierra. Como han inmigrado recientemente a las llanuras o vertientes bajas de los Andes, todavía están aprendiendo a vivir con su tierra y deben establecer razones de tiempo de cultivo-barbecho apropiadas para las condiciones ecológicas locales. Por eso el cultivo nómada en Venezuela y otras partes de la América Latina es más de índole experimental que el de otras partes del mundo, y a veces presenta cambios imprevisibles en los patrones de uso de la tierra; también por esta razón es mucho más destructivo, pues mientras el cultivador nómada aprende a conocer su tierra, la destruye.

Aunque en Venezuela varía mucho la duración del periodo de barbecho, lo mismo que el de cultivo, en muchas regiones es sólo de tres a cinco años. Cuando la razón de tiempo cultivo-barbecho es de 2:4, 3:5 o menos, es casi seguro que está ocurriendo un deterioro constante del suelo base. Parece que en Venezuela no se ha efectuado ningún trabajo experimental en las principales zonas ecológicas, respecto a lo que debe durar el barbecho antes de volver a cultivar. Un estudio realizado en ocasión de la visita del autor, muestra que en Altamira/Calderas la proporción de 1:5 era el mínimo necesario para restaurar la fertilidad. Cuando los campesinos ponían en práctica barbechos más cortos o si poseían menos de 12 hectáreas de tierra, declinaba la fertilidad o había emigraciones.

Greenland y Nye [2] han demostrado que los efectos del barbecho fo-

[2] D. J. Greenland y P. H. Nye, "El incremento de los contenidos de carbón y

restal en cuanto al incremento de la materia orgánica del suelo, sólo pueden juzgarse en relación con el nivel de equilibrio (o sea el nivel inicial de materia orgánica en el bosque en su apogeo) y si éste se desconoce, es difícil evaluar las pruebas en cuanto a los efectos del barbecho en ese respecto. Con base en sus propios experimentos, la obra de Reed y varios otros,[3] señala tentativamente una tasa de cultivo-barbecho como de 1:3 para mantener la materia orgánica y el nitrógeno a un nivel de 75%, considerándose el periodo de barbecho desde que se establece una cubierta vegetal completa (o sea, como un año después de dejarse en descanso). Según esto, que es el resultado de una investigación científica detallada, un año de cultivo requiriría de cuatro años de barbecho; dos años de cultivo, siete años de barbecho, y tres años de cultivo, diez años de barbecho. Son muy pocos los cultivadores nómadas de los Andes, las "zonas de influencia" venezolanas y otras partes de Latinoamérica, que dejan descansar su tierra el periodo mínimo sugerido por Greenland y Nye.

En Venezuela el cultivador nómada normalmente añade de 0.5 a 1 hectárea a su campo cada año y deja en barbecho un terreno de aproximadamente las mismas dimensiones. En todas estas zonas con más de 125 milímetros de lluvia (la gran mayoría de Venezuela) tiene lugar un crecimiento vegetal de 1.5 a 2 metros después de un año de barbecho; transcurridos tres años, el segundo crecimiento es de 3.5 a 4 metros de alto, y después de cinco años es de 7 a 8.5 metros.

Las prácticas de quemar, rozar y a veces sobrecultivar, que se asocian con el cultivo nómada lo mismo que con otros sistemas agrícolas, evidentemente han destruido muchos cientos de miles de hectáreas de valiosos bosques. Esas prácticas han reducido severamente los muy necesarios recursos forestales y han hecho desaparecer la cubierta protectora en amplias áreas deslavadas, por lo que han provocado una ero-

nitrógeno de los suelos tropicales con el barbecho natural", *Journal of Soil Science*, 10: 1959, pp. 284-299.

[3] Reed, 1951, encontró que el contenido de materia orgánica en los bosques secundarios de Liberia era de 75% del nivel encontrado en los bosques primarios. Además, en Liberia el barbecho era en promedio de diez años tras dos años de cosecha, una tasa de 5:1. Véase, W. E. Reed, *Reconnaissance soil survey of Liberia*, Washington, D. C., U. S. Departament of Agriculture, 1951. Agricultural Information Bulletin No. 66. Véase W. V. Bartholomew, J. Meyer, H. Laudelout, *Mineral nutrient immobilization under forest and grass fallow in the Yangambi (Belgian Congo) Región.* Institut national pour l'étude agronomique du Congo belge. Publications, série scientifique, núm. 57, 1953. H. Laudelout y J. Meyer, "Les Cycles d'éléments minéraux et de maitère organique en forêt équatoriale congolaise", *Transaction of the Fifth International Congress of Soil Science*, 2, 276-272, 1954. H. E. Maldague, Evolution de la microfaune du sol sous cycle cultural coutumier". *Transactions of the Seventh International Congress of Soil Science,* 2, 1961, pp. 689-694.

sión muy acelerada en llanuras y torrenteras, la pérdida de irremplazables capas superiores del suelo e inundaciones catastróficas en las tierras bajas. Ha ocurrido el azolve del lecho de los ríos y se han depositado guijarros en áreas fértiles de las tierras bajas, proceso que ha culminado con la desecación progresiva de las cuencas fluviales; con un constante descenso del nivel del agua y la transformación general de un paisaje bien arbolado en un empobrecido chaparral o en vegetación de cactus, un medio ambiente árido y desnudo sólo adecuado para escorpiones y reptiles.

Es evidente que el cultivo nómada no puede tolerarse como una forma permanente de uso de la tierra, si es que se tiene algún aprecio por el valor de los recursos forestales de la América Latina. Los que se ocupan de cuestiones forestales con frecuencia impugnan la destrucción de grandes zonas boscosas debida a los requerimientos excesivos de tierra aparejados a ese inestable sistema de cultivo. En general, aunque el cultivo nómada no constituye universalmente un sistema agrícola destructivo, en ciertas circunstancias, como ha descrito Bedar, sus efectos pueden considerarse malignos. Donde:

> *a*) se prosiguen los cultivos hasta que el suelo se vuelve prácticamente estéril;
> *b*) los desmontes son tan grandes o tan concentrados que la recuperación no se logra a tiempo para evitar un daño permanente (lo que es usual en la América tropical, cuyos desmontes contrastan con los más reducidos de Oceanía y de muchos de los cultivadores nómadas de Asia, en donde los terrenos son reconquistados con más facilidad por las semillas de los bosques circundantes);
> *c*) las pendientes son tan pronunciadas que hay erosión aun desde el primer año de cultivo (son un ejemplo los cultivos con pendientes del 80% que se ven en algunas partes de la zona de Tingo María en Perú);
> *d*) cualquier combinación de factores que impida la renovación o recuperación de la vegetación durante la etapa de barbecho del ciclo;
> *e*) se destruye el bosque más allá de las necesidades específicas de los cultivos; y
> *f*) hay disponibles para escoger varias áreas, pero una determinada se quema o sobrecultiva hasta el grado de que se afecta gravemente la sucesión de la vegetación o la fertilidad del suelo...

La aceleración de la erosión con el cultivo nómada se debe invariablemente a que se suprime la cubierta forestal protectora de los terrenos en declive El punto principal que hay que destacar es que una

gran parte de esa superficie con pendiente no debe someterse a ninguna forma de cultivo, ni siquiera al nómada. Si para lograr su sustento el cultivador no tiene más alternativa que el cultivo nómada, por lo general en los terrenos en declive este sistema es menos dañino que el cultivo semipermanente con tal que se permita un periodo adecuado de barbecho para la floresta, abandonando después de uno o dos años de cultivo la tierra a la protectora vegetación del barbecho, antes de que la erosión haya llegado a ser grave. Además, hay pruebas abundantes de que los típicos latosoles tropicales tienen tasas de infiltración más elevadas (debido a un mayor porcentaje de agregados de gran tamaño) que los tipos de suelos más templados, lo que reduce al mínimo los deslaves ocasionados por los fuertes aguaceros tropicales. Por esta razón, los terrenos de suelo poroso en declive, en los trópicos pueden cultivarse mejor que los de pendiente similar en climas templados. Por esta y otras razones, varios estudios han llegado a la conclusión de que el cultivo nómada es una adaptación racional a las condiciones de los trópicos húmedos, siempre que la baja densidad de población permita que la etapa de barbecho sea lo bastante larga para restaurar la fertilidad del suelo. En ciertas regiones de Venezuela (por ej. Trujillo, Lara) hay pruebas abundantes de que debido a la creciente presión demográfica el periodo de barbecho se está volviendo cada vez más corto, de modo que no se restaura la fertilidad del suelo antes de volver a cultivar. Esto provoca una disminución del contenido de materia orgánica y de la capacidad de retención de agua del suelo. La estructura del suelo se deteriora y se hace más común la compactación, lo que provoca un menor percolado interno del agua y mayores deslaves superficiales, lo que da por resultado una acelerada erosión en las llanuras y en especial en las torrenteras. En varias regiones hay pruebas visuales de este proceso, incluida la compactación. En otras palabras, con la población de la época moderna los sistemas de cultivo nómada se hallan en un estado de desintegración, por lo que han dejado de constituir un ajuste racional y adecuado ante las condiciones ambientales.

En varias secciones de este estudio se han presentado pruebas del aumento de la erosión. Algunas más han sido presentadas en estudios regionales. Otros de los graves resultados son: una variación extrema en los caudales de los ríos (desecamientos y avenidas fluviales), contaminación de los suministros de agua y daños en los terrenos bajos adyacentes, debidos a las inundaciones y al depósito de desechos.

En Perú el cultivo nómada es un problema que debe ser combatido, ya que está estrechamente relacionado con la extrema pobreza rural (y en parte la ocasiona). Una gran proporción de tierras en barbecho en la sierra, son tanto la causa como el efecto de un sistema agríco-

la arcaico predominantemente de subsistencia. Buena parte de ese terreno en barbecho podría fácilmente cultivarse en forma permanente, mediante la aplicación de técnicas modernas; algunas otras vastas áreas que todavía tienen que dejarse en barbecho, podrían rendir abundantes cosechas con el cultivo de alfalfa y otros pastos y legumbres superficiales. Si se desea reducir las brechas en la riqueza que existen en Perú, y se desea aliviar los opresivos problemas de la pobreza extrema, no hay que confiar en forma preponderante en la industrialización (a pesar de su importancia crítica en el desarrollo económico), sino atacar esos problemas por medio de la reforma de la estructura agraria en sí misma. El cultivo nómada en la selva o la agricultura de barbecho en la sierra no pueden, de modo realista, ser aislados de otros sectores críticos de la vida. El autor cree firmemente que una de las razones básicas del fracaso en el pasado de tantos planes de desarrollo, ha sido que los problemas individuales se han estudiado en forma aislada y los intentos para resolverlos han sido invariablemente de un carácter fragmentario y carente de coordinación, sin afectar las estructuras social y económica en las cuales existen y funcionan. Los problemas del cultivo nómada y otros defectos agrarios no mejorarán en esas sociedades altamente integradas en tanto no se establezcan políticas que reconozcan la interrelación de las cosas, que no las vean como entidades aisladas y estáticas sino en función de un medio más amplio, y busquen enmendarlas con la reforma de ese medio a través de la aplicación de políticas de desarrollo integrales y de largo alcance.

Como la mayoría de los países del trópico húmedo, Perú no ha establecido instituciones destinadas específicamente a tratar el problema del cultivo nómada.

Ya que algunos representantes gubernamentales solicitaron al autor que investigara los problemas del cultivo nómada o de barbecho en los Andes, así como en la selva, decidió, de acuerdo con su recomendación, estudiar una comunidad típica de la sierra sur. Siguiendo el consejo de varios expertos locales de Cuzco, se eligió la comunidad de Compone. Aunque el limitado tiempo disponible, un mes, impidió realizar un estudio completo y detallado, se obtuvieron muchos datos sobre el sistema de uso de la tierra. Aquí se presenta un breve resumen. Como el sistema de barbecho sólo puede mejorarse con la comprensión previa del marco sociocultural e institucional en que funciona, la investigación también se ocupó del carácter de este medio. Carecería de sentido tratar de aislar de su medio a la agricultura, en una sociedad tan estrechamente integrada; es evidente que la modificación de la agricultura no ocurrirá sin cambios sociales.

Compone se encuentra en el borde de la Pampa de Anta, un antiguo

lecho lacustre, y los terrenos de la comunidad están dispersos por el borde de la planicie, en las faldas de las desnudas colinas calizas que ahí se levantan y sobre una porción de la puna o meseta de su cima. Es una comunidad predominantemente de indios quechua. Compone está constituido por 1 100 personas, que juntas componen un *ayllu* o grupo emparentado por descendencia, modificado y probablemente consolidado desde la época de los incas y por el sistema español de las encomiendas, según el cual los colonizadores españoles tenían derecho a recibir terrenos en tutela de la Corona y un grupo determinado de indios locales (repartimientos). En Compone sólo como un 30% de la comunidad sabe algo de español; aproximadamente el 65% de la población es analfabeta; como una cuarta parte de los jefes de familia, unas 20 mujeres y de 200 a 300 niños, saben leer y escribir un poco; sólo el 0.5% de la población ha recibido más de tres años de educación.

Las 180 familias comparten un total de cerca de 3 000 hectáreas de terreno; aunque esto representa en promedio casi tres hectáreas por cabeza, existen considerables disparidades en la propiedad territorial y, lo que es más, sólo unas 150 hectáreas son realmente cultivables; también existe una superficie un poco mayor de tierras con mucha pendiente o muy pobres, que únicamente pueden cultivarse en raras ocasiones; por tanto, el promedio es de sólo unos 0.9 de hectárea de tierra arable por familia, o sea 0.14 hectáreas por cabeza. De hecho, algunas de las familias de la muestra carecían de tierra, mientras otras poseían seis o más topos (en la región de Cuzco un topo es una medida de 80 x 40 metros, o sea un poco menos de 0.33 por hectárea).

Los suelos aluviales relativamente fértiles del maizal son principalmente una marga arcillosa y lodosa de color café oscuro, que con irrigación puede cultivarse en forma permanente (aparte de un barbecho de cuatro a cinco meses por año) ; pero la pendiente tierra de temporal requiere un año de descanso después de un año de cultivo de trigo o cebada. Cuando se les preguntó por qué dejaban la tierra en barbecho, los comuneros respondieron invariablemente que "la cosecha fallaría" o "la tierra no produciría" sin el descanso, lo que evidentemente era cierto. En las tierras de temporal algunos afortunados poseían de tres a cinco parcelas, en cuyo caso trabajan una por año. Es significativo el hecho de que en la puna el periodo de barbecho ya era sólo de tres a cuatro años, comparado con siete de hace algún tiempo. Antes los hombres cultivaban las tierras que no eran usadas por las haciendas; pero en los años recientes los pleitos han confinado a los aldeanos a sus propios terrenos y el crecimiento de la población los ha llevado a una rotación más breve.

Es evidente que el periodo de barbecho (un año en la tierra de temporal y tres o cuatro en la puna) es en absoluto insuficiente para la formación adecuada de materia orgánica antes de cultivar de nuevo la tierra. Es obvio que en este clima frío y seco es poca la fertilidad que se pierde a través de una rápida destrucción de la materia orgánica y la mineralización del nitrógeno, como ocurre en la selva tropical; tampoco las lluvias exceden de la evapotranspiración por un margen suficientemente grande para que haya mucha filtración de elementos nutritivos por el perfil del suelo.

La causa de la degradación de los suelos en Compone es el sobrecultivo o los reducidos periodos de barbecho. La erosión en los llanos y torrenteras es notoria en la tierra de temporal, que se cultiva en declives hasta de 70%. Las siembras no se hacen por el contorno, sino de arriba hacia abajo de las colinas "para evitarles a las cosechas el exceso de humedad" y no se toma ninguna medida contra la erosión aparte de excavar ocasionalmente pequeños canales alrededor de la chacra para desviar los escurrimientos hacia afuera de los terrenos. En los Andes es común ver severos ejemplos de erosión en las llanuras y torrenteras, y con frecuencia se realizan siembras hasta el borde mismo de barrancas que aumentan con rapidez la erosión. En un estudio sobre la erosión, Valladares Antica observa que la reducción de las cosechas en las zonas productoras de papa de Jauja es debida a la erosión acelerada. Al comparar las pérdidas de suelos de cinco parcelas de margas con pendientes de 3, 6, 12, 18 y 20% y con una precipitación pluvial de 539 milímetros, se nota que los terrenos con declives de más de 12% sufrieron pérdidas considerables en un periodo de nueve meses.

En Compone las cosechas son bajas, lo que era de esperarse si se consideran el arcaico sistema agrícola, el sobrecultivo y las severas condiciones ambientales. Una encuesta entre 51 familias arrojó en un año normal un rendimiento promedio por hectárea de 200 a 250 kilogramos de maíz y unos 370 kilogramos de papa. Las cosechas de trigo y cebada con frecuencia eran sólo de 100 kilogramos o menos por hectárea.

Sin embargo, hay que subrayar que las limitaciones ambientales no constituyen el principal obstáculo al aumento de la producción. El análisis de los suelos de Compone permite afirmar que es posible lograr grandes aumentos del rendimiento con el empleo de fertilizantes químicos. De hecho, un campesino que sembró en un lugar en donde antes había un corral de ganado, tuvo una abundante cosecha, el triple de lo normal. Sin embargo, en Compone sólo tres hombres han utilizado alguna vez el guano, comprado a un hacendado mediano. Los funcionarios de la SIPA estiman que en la zona de Cuzco el empleo de una mezcla apropiada de fertilizantes producirían mejores cosechas de papa,

hasta diez veces mayores que las de los campos sin fertilizar; de cinco veces para el maíz y tres y media veces en los cereales. Estas estimaciones podrían aplicarse a zonas más amplias. Como resultado de la investigación, el estudio concluye que "se estima que la aplicación de técnicas conocidas haría que la producción de la costa se duplicara y la de la sierra se triplicara".[4]

Se ha calculado que de toda la tierra abierta al cultivo en Perú, entre una cuarta o una quinta parte queda en descanso todos los años. Gran parte de esta tierra cultivable (500 000 hectáreas) se halla en la sierra, y la presión demográfica obliga a los campesinos a usarla antes de que haya descansado adecuadamente con el barbecho; lo que se necesita es reducir el área en descanso, mediante la aplicación de fertilizantes y de técnicas que eliminen la necesidad del barbecho, excepto en las tierras marginales muy pendientes que no pueden fertilizarse con facilidad.

Como el estudio de Compone lo expone, los problemas son tales que es relativamente fácil recomendar soluciones técnicas; pero el verdadero problema estriba en los niveles culturales y sociales; consiste en que es necesario iniciar rápidos cambios sociales en los esquemas de vida arcaicos y casi medievales. Se trata principalmente de un problema de extensionismo —inducir a las comunidades a que apliquen técnicas que ya han demostrado tener éxito en las condiciones de la sierra. Sin embargo, aunque este hecho tan simple se ha subrayado en numerosos estudios, no fue reconocido por el gobierno sino hasta que se adoptó una reforma agraria radical en 1969.[5]

[4] Perú. Comité del Plan Regional de Desarrollo del Sur de Perú. *Informes*, vol. 26. "Los recursos de la región", p. 167 (PS/G/57).

[5] A pesar de este reconocimiento, hasta ahora, o sea 1974, no se ha formulado el correspondiente plan de desarrollo agrícola para la sierra de Perú [Sel.]

XVIII. LOS PROBLEMAS DEL MERCADEO EN UNA AGRICULTURA TRADICIONAL

Jacobo Schatan *

Es UN hecho unánimemente reconocido que la agricultura, a medida que se moderniza, se torna cada vez más dependiente de actividades que se realizan fuera del ámbito puramente rural. La necesidad de abastecer poblaciones urbanas que crecen con gran rapidez y que demandan productos más variados y de mejor calidad; la progresiva incorporación de nuevas técnicas de cultivo, que requieren el uso de insumos de origen industrial; la eliminación gradual del aislamiento campesino, en virtud del mejoramiento de los medios de comunicación, son algunas de las fuerzas que van acercando el campo a la ciudad.

Dentro del muy variado conjunto de relaciones que unen a la agricultura con el resto de la sociedad, las que tienen que ver con el mercadeo de productos agrícolas [1] alcanzan una importancia muy especial. Es a través de estos servicios que, por una parte, los agricultores pueden colocar sus excedentes de producción en el mercado, y con ello percibir los ingresos monetarios que requieren para atender el resto de sus necesidades vitales, así como para mantener y expandir el proceso productivo. Por la otra, es por medio de estos mecanismos que se surten de alimentos las poblaciones urbanas y rurales, y de materias primas agrícolas las industrias manufactureras.

El mercadeo constituye el aparato circulatorio del cuerpo económico, y como tal tiene la misma complejidad e importancia que posee la circulación sanguínea en el cuerpo humano. Pero, a diferencia de lo que ocurre en este último, en que el aparato circulatorio se desarrolla a la par que crece el individuo, en el cuerpo económico de los países latinoamericanos se advierte un desajuste considerable en este sentido: los servicios de mercadeo han quedado, en general, muy retrasados con

* Contribución original. J. Schatan es el director de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO de las Naciones Unidas. Los planteamientos que presenta en este artículo son de índole estrictamente personal y no reflejan necesariamente los puntos de vista de los organismos en los cuales presta sus servicios.

[1] Dentro del concepto de "mercadeo" englobamos todas las actividades que se desarrollan desde que los productos agrícolas salen de la finca hasta que llegan al consumidor final. Incluye, por lo tanto, los aspectos relativos a la transformación industrial que debe sufrir la mayoría de ellos para que puedan quedar aptos para el consumo humano. Debemos aclarar, también, que usamos el término "agrícola" en su sentido más amplio, incluyendo a los productos de origen animal.

respecto al desarrollo de otros sectores, creando dificultades serias tanto para la producción agrícola como para el abastecimiento de los consumidores. Pero estas dificultades no son iguales para *todos* los productores agrícolas, así como tampoco para *todos* los consumidores. Inclusive hay algunos grupos que obtienen beneficios de estos desajustes, como trataremos de demostrar en el presente artículo.

Los sistemas de mercadeo no son sino la expresión extra-predial de las estructuras de poder que existen en el campo y, en general, en la sociedad de cada nación latinoamericana. La estructura agraria tradicional de esta región se caracteriza, como es bien sabido, por el predominio del esquema latifundio/minifundio; por la coexistencia de islotes de agricultura moderna comercial, de alta productividad, con una agricultura de semisubsistencia y, en ciertos casos, hasta de autoconsumo puro, que es la que alberga a la mayor parte de la población campesina, y evidentemente la parte más pobre.

Por ello es que los esquemas del mercadeo agrícola se han ido diseñando y desarrollando en función de los intereses de los grupos dominantes. Resulta fácil comprobar que donde mejor funcionan los mecanismos de comercialización y procesamiento agroindustrial es en el área de los productos de exportación, que usualmente están controlados por los grandes propietarios y los medianos productores que practican una agricultura moderna altamente capitalizada. Es obvio que cuando hay que competir en los mercados externos, se debe mejorar la calidad de los productos, disminuir los costos, agilizar los despachos; en suma, cumplir con una serie de exigencias que generalmente no se dan en el caso de los mercados internos. Como usualmente los ingresos por la exportación de estos productos —como café, algodón, azúcar, plátanos, cacao, carnes, etcétera— representan aportes fundamentales a las balanzas de pagos de los países latinoamericanos, los gobiernos se han preocupado por ayudar técnica y financieramente a los productores y exportadores, para mejorar las instalaciones y procedimientos de comercialización y elaboración. Con este fin se han destinado cuantiosos fondos públicos a la construcción de carreteras, ferrocarriles, puertos, instalaciones industriales y de almacenamiento, para principalmente facilitar la salida de tales productos hacia el exterior. De hecho, esto se arrastra desde los tiempos de la colonia, cuando toda la infraestructura de transportes se diseñó y orientó a asegurar el pronto despacho de las materias primas agrícolas a los centros metropolitanos. En cambio se descuidó el transporte con fines de abastecimiento interno, cosa que solamente en los últimos años ha comenzado a remediarse parcialmente.

Cuando el volumen de las operaciones se hizo mayor y aumentaron

la complejidad y exigencias del proceso de mercadeo, los grandes productores-exportadores comenzaron a agruparse en asociaciones, federaciones, cooperativas u otros tipos de corporaciones. Estas entidades permitieron utilizar más adecuadamente tanto el capital de los socios como los aportes crediticios y las inversiones del estado. Se fortalecieron, de esta manera, los mecanismos de industrialización y comercialización en poder de los terratenientes, con participación de grupos financieros, comerciales e industriales urbanos. Fue posible, así, introducir adelantos tecnológicos que requerían mayores tamaños de planta para su operación económica. Su posición de dominio en la sociedad se hizo, de esta manera, mucho más fuerte.

Pero la situación ha sido bien distinta para los millones de aparceros, colonos, minifundistas, comuneros, inquilinos y pequeños productores en general, que existen en la agricultura latinoamericana. Atomizados, sin organización, con muy escasa ayuda oficial, sus vinculaciones con el mercado son tenues y casi siempre por intermedio de comerciantes y de los propios latifundistas, de los cuales dependen en forma casi total. Es abundante la bibliografía sobre estructuras de tenencia de la tierra y relaciones de poder en las áreas rurales, en la que se expone con crudeza el tipo de vinculaciones que existe entre hacendados y campesinos, particularmente en los aspectos relacionados con la producción. En este trabajo queremos destacar que por la vía del mercadeo la dependencia del campesino se torna mucho más gravosa aún.

Dentro de la estructura agraria prevaleciente en América Latina encontramos que a menudo el hacendado es, a la vez, dueño o socio del ingenio azucarero, de la planta desmontadora de algodón o del molino arrocero, para citar unos pocos ejemplos. En las zonas donde están ubicadas estas plantas constituyen, de hecho, un poder monopsónico, y los pequeños productores se ven obligados a vender a quien opera dichas plantas, o al comerciante mayorista que las abastece, a los precios que éstos determinan. A través de castigos por impurezas, humedad, calidad, peso, etcétera, se descuenta una parte sustancial del precio que normalmente debería recibir el productor. Otra causa de rebaja no menos importante es el interés abusivo (60-80% anual o más) que cobran los hacendados u otros intermediarios por los préstamos que efectúan a los pequeños productores para subvenir a sus gastos de producción y subsistencia durante el año. Estos préstamos generalmente se otorgan sobre la base de un compromiso que asume el campesino de entregar su cosecha al prestamista, a precios predeterminados, sobre los cuales se aplican posteriormente los castigos citados.

En una investigación reciente realizada en la región arrocera de

Ecuador,[2] se pudo determinar que un aparcero típico recibía, como ingreso total por su trabajo y el de sus familiares, apenas el 2.5% del valor de la producción, en tanto que el hacendado (generalmente ausentista) obtenía el 16.6% por concepto de arrendamiento de la tierra, y el prestamista un 43%, por intereses sobre los préstamos (8.3%), por el servicio de una bomba de agua (6.3%), y por castigos en el precio y en el peso (28.4%). El resto, equivalente al 37.9% del valor de la producción, correspondió a los insumos físicos y a la mano de obra asalariada que tuvo que contratar el aparcero. Dicho estudio señala que si el trabajo del aparcero se hubiera valorizado en los mismos términos que el que los obreros contratados, su ingreso hubiera sido 21 veces mayor que el efectivamente percibido. En otras palabras, a dicho aparcero se le sustrajo más del 95% del ingreso legítimamente ganado, por la vía del crédito agrícola ligado a la comercialización e industrialización de los productos. Este caso dramático, si bien extremo, ilustra claramente una situación que se repite en muchas partes de América Latina.

Es frecuente, además, que sean los propios hacendados quienes vendan a los campesinos los insumos productivos y algunos bienes de consumo, lo que les reporta una utilidad adicional y estrecha aún más el yugo que ata a los campesinos a los intereses del hacendado-comerciante-financiero-industrial.

El poder que otorga el control del mercadeo es muy grande. Por ello, en zonas donde ha habido presión campesina sobre la tierra y los grandes propietarios se han visto forzados a dejar sus explotaciones en todo o en parte, encontramos este fenómeno de trasmutación que los transforma de agricultores en comerciantes. Los que detentan el poder agrario están dispuestos a entregar parte de la tierra (aunque no con facilidad, por cierto), pero a cambio de asegurar el control sobre el mercadeo. De *landlords* se convierten en *business-lords*.[3] Aun en países que han realizado una profunda reforma agraria, como es el caso de México, se advierten los problemas creados cuando en dicha reforma no se han incluido también los mecanismos de elaboración y comercialización. Antonio García señala,[4] por ejemplo, que en México los ejidos cañeros no han operado muy eficientemente por no estar inte-

[2] Notas del trabajo de campo realizado por el sociólogo Óscar Delgado, para un proyecto de reforma agraria en la región arrocera del Ecuador, preparado por una misión del Proyecto Regional de Reforma Agraria y Colonización, de FAO/PNUD.

[3] G. Fletschner y K. Wierer, "The role of agricultural marketing in agrarian reform and land settlement projects", FAO, *Land Reform*, Roma, 1972.

[4] A. García, *Las cooperativas en las reformas agrarias de América Latina*, Instituto de Solidaridad Internacional, Lima, Perú, 1969.

grados en el proceso de cambio la industrialización y comercialización con la explotación agrícola de la caña. En los ejidos colectivos del valle de Culiacán (noroeste de México) las cooperativas campesinas se hicieron cargo de la explotación agrícola de la caña, quedando el procesamiento industrial de la misma en manos de un ingenio privado. Fue casi inevitable, apunta García, que los ejidatarios se fuesen transformando en "asalariados indirectos" del ingenio azucarero privado, en sus propias tierras.

Como se dijo, los grandes propietarios y los agricultores modernos se dedican de preferencia a los productos de exportación [5] o a aquellos de consumo interno con canales de comercialización mejor establecidos, que suelen tener algún grado de apoyo oficial. Por su parte, los pequeños agricultores producen en sus minúsculas explotaciones principalmente productos destinados al autoconsumo o el mercado interno. Cereales, leguminosas, raíces y tubérculos, hortalizas, algo de ganado, leche y aves, son los rubros principales de la producción campesina.

Es en este sector de la agricultura donde se encuentra la mayor parte de los problemas agrarios, tanto en lo que se refiere a producción cuanto a las vinculaciones con el mercado. Aquí encontramos a la gran masa de la población agrícola. Empobrecida por siglos de explotación, aislada del mundo exterior, analfabeta en alto grado, vive en condiciones de franca miseria.

Son numerosos los grupos, particularmente entre las comunidades indígenas de la sierra peruana o ecuatoriana, de Centroamérica y otras zonas de la región latinoamericana cuyos vínculos con el mercado son muy limitados. Producen casi exclusivamente para el consumo familiar o de la comunidad, y los ínfimos ingresos en dinero que reciben provienen de la venta ocasional de su fuerza de trabajo a alguna hacienda vecina. Otros grupos, también con un alto componente indígena, venden una parte de su producción o la truecan por otros artículos que necesitan, en los mercados de sus propios villorrios o del pueblo más cercano. Una vez por semana llegan los campesinos, o sus mujeres, a las ferias aldeanas, con un saco de maíz, o un par de gallinas, o un canasto de frutas, o algunos tejidos, donde los cambian por su equivalente en distintos productos alimenticios, textiles y otros, traídos por otros campesinos. Las ferias aldeanas cumplen una función no solamente comercial sino también social, ya que allí se produce casi el único contacto que tienen los campesinos con el mundo exterior, por cierto de ámbito bastante limitado.

Sin embargo, con la lenta pero gradual mejora en los medios de

[5] La producción de café en Colombia, que se realiza en parte importante en fincas pequeñas y medianas, constituye una excepción a lo señalado.

transporte, la apertura de nuevas carreteras y la creciente demanda de productos agrícolas por la población urbana, los sistemas de trueque van perdiendo importancia relativa y se va tornando mayor la proporción que los pequeños productores venden a los intermediarios, sea en la misma finca o en mercados urbanos. Comerciantes que poseen un vehículo de carga recorren los campos adquiriendo los productos en las condiciones que ellos mismos fijan. El campesino no tiene ni la información, ni los instrumentos de pesaje ni los conocimientos suficientes como para exigir un tratamiento más favorable. Sólo lo defiende, hasta cierto punto, su perspicacia y natural desconfianza hacia el hombre de la ciudad.

A diferencia de lo que ha ocurrido con los grandes agricultores, que han podido organizarse en diversos tipos de asociaciones y canalizar en su beneficio la intervención estatal en materia de inversiones, política de precios, estímulo a la producción, y, en general, de mejoramiento del mercadeo, los pequeños productores siguen dispersos, sin organización ni apoyo externo y, por ende, a merced de las poderosas fuerzas del latifundismo y del mercantilismo urbano. Son realtivamente pocos los ejemplos de cooperativas campesinas que se hayan formado, mantenido y alcanzado resultados exitosos. Muchas iniciativas en tal sentido se han frustrado por mala orientación, falta de apoyo oficial en lo financiero y administrativo, y, tal vez lo más importante, porque dentro de un sistema que se caracteriza por la explotación del campesinado, tienen pocas posibilidades de prosperar acciones de este tipo.

En agriculturas enfrentadas a un proceso de rápida expansión y de ampliación de la frontera agrícola, como fue el caso de Venezuela en años recientes —en virtud del enorme mercado abierto por la sustitución de importaciones—, o como es el caso del Brasil en la actualidad, el latifundio tradicional tiende a perder su importancia relativa como abastecedor del mercado, cediendo su lugar a la mediana explotación moderna, altamente capitalizada, manejada por empresarios de extracción generalmente urbana o de origen extranjero. Son estos nuevos grupos los que pasan a controlar el aparato de transformación y comercialización, quedando en una posición de dominio casi total del mercado. Son muy pocos los pequeños agricultores que logran participar en los beneficios de la expansión, sobre todo por la imposibilidad que tienen de agruparse en organizaciones que les otorguen mayor fuerza y les permitan capitalizar, mejorar la tecnología y competir.[6]

La falta de buenas vías de comunicación y adecuados medios de

[6] Para un tratamiento completo sobre el caso venezolano, véase L. Ratinoff y otros, "Venezuela, evolución del ingreso y del nivel de vida de los beneficiarios"; CIDA, *Trabajo Nº 10*, enero 1969.

transporte constituye una de las más serias deficiencias dentro del proceso de mercadeo en la gran mayoría de los países latinoamericanos. Grandes cantidades de productos, especialmente entre los perecederos, se pierden porque, por ejemplo, no se dispone de transporte refrigerado, o porque los caminos son tan malos que en el curso del viaje hasta el mercado su calidad se deteriora gravemente. Hay zonas donde es necesario efectuar varias operaciones de transbordo de los productos, multiplicando las actividades de manipuleo, con lo cual la calidad de los productos o su presentación disminuyen y los costos se elevan. Las deficiencias en empaque y preparación de las cargas agudizan el problema del transporte, que afecta en general a todos los productores agrícolas. Sin embargo, para los pequeños productores, especialmente minifundistas y comuneros, la situación suele ser mucho peor, ya que se encuentran ubicados en sitios muy alejados de los centros de consumo, a veces casi inaccesibles para los medios modernos de transporte. Por ello, ni siquiera reciben la visita de compradores, debiendo ocupar largas jornadas para transportar ellos mismos los pocos artículos comercializables hasta el poblado más próximo.

Otra deficiencia muy notoria es la insuficiente capacidad de almacenamiento para conservar distintos productos agrícolas. La falta de silos y bodegas, en número, calidad y ubicación adecuados, provoca pérdidas de productos bastante elevadas, por la acción de roedores, gorgojos, humedad excesiva, etcétera, para citar unos pocos agentes destructores. En algunos países se estima que tales pérdidas llegan a más de un quinto de la cosecha total de granos. La carencia de estos medios de conservación torna más serios los efectos que tiene la natural inestabilidad y estacionalidad de la producción agrícola sobre el abastecimiento de los mercados y sobre los ingresos de los agricultores. En años de buenas cosechas, o inclusive normales, se vuelcan bruscamente sobre el mercado cantidades superiores a los que éste puede absorber; el resultado suele ser una baja de los precios que recibe el productor, y/o la pérdida de una parte de esa producción. A la inversa, se presentan épocas de escasez relativa de tales productos, que provocan alzas, a veces importantes, en los mercados de consumo. La razón de estas oscilaciones radica en el hecho de que el consumo es relativamente estable a lo largo del año, mientras que la producción agrícola se concentra en periodos relativamente cortos. El elemento regulador del mercado, en términos físicos, es la existencia de una capacidad adecuada de almacenamiento, que permita fraccionar las entregas al mercado de acuerdo con la demanda efectiva de la población. Claro está que en este caso, como en muchos otros, los que resultan principalmente perjudicados por la inestabilidad de los precios son, por una parte, los

campesinos y pequeños productores agrícolas —que deben deshacerse de inmediato de sus cosechas —y, por otra, los consumidores de ingresos más bajos. Cuando los precios bajan, la proporción de la caída es mucho mayor a nivel de la finca que a nivel del consumidor final; los intermediarios, que actúan con una maestría propia de los especuladores bursátiles, suelen llevarse una parte sustancial de la diferencia. En el caso de los agricultores más grandes, la situación es menos crítica, sea porque ellos mismos participan en el proceso de mercadeo, como se explicó anteriormente, sea porque tienen un mayor poder de regateo frente a los comerciantes mayoristas, o simplemente porque traspasan una parte de la pérdida a sus trabajadores, a través de una rebaja en los salarios o en las regalías. En cambio, cuando los precios suben, los que pagan la diferencia son los consumidores, sin que ello beneficie en la misma proporción a todos los productores agrícolas. Los grandes agricultores, por su mayor acceso al mercado, recogen una parte significativa del alza de precios, si bien una proporción de la misma queda en poder de los intermediarios. Los productores pequeños, en cambio, reciben una proporción bastante menor del mejoramiento de los precios; son los intermediarios los que resultan mayormente beneficiados.

Para muchos cultivos las operaciones comerciales adquieren un carácter francamente especulativo. El caso de la papa, que es un cultivo típico de pequeña explotación, ejemplifica bien esta situación. Cuando un año los precios mejoran, aunque sea ligeramente, al año siguiente todos siembran papas, la producción aumentó en forma extraordinaria, los precios caen violentamente —al punto, muchas veces, de que la cosecha resulta antieconómica— lo que provoca una fuerte retracción en el año sucesivo, aumento en los precios del mercado, y así se repite el ciclo.

El ejemplo anterior muestra otras dos fallas importantes del proceso de mercadeo: por una parte, la falta casi total de informaciones de mercado (demanda, oferta, precios, etcétera) unida a una muy deficiente planificación de la producción; por otra, la carencia de una red adecuada de plantas de transformación, que permita elaborar los excedentes estacionales y aprovechar de esta manera el verdadero potencial agrícola de muchas zonas. En el caso citado de la papa, si hubiese existido una fábrica de chuño, de puré, de alcohol o, inclusive, un gran criadero de cerdos alimentados a base de dicho tubérculo, se habría evitado la pérdida material de gran cantidad de ese producto, los precios se habrían mantenido estables y la economía campesina, así como la economía general del país, habrían resultado beneficiadas.[7]

[7] Un estudio realizado en 1-68 por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) acerca de las mayores dificultades que los campesinos colombianos afrontan en

Este problema se repite para muchos otros productos, como frutas, hortalizas, leche, etcétera, cuyo potencial real no se aprovecha debidamente à causa de la inexistencia, en las zonas productoras, de centros de transformación industrial, en cantidad, tamaño y eficiencia adecuados. Más aún, las industrias establecidas están a menudo localizadas lejos de las principales áreas de producción, lo que incide en un alto costo de transporte de la materia prima y un elevado porcentaje de desperdicio. Ello, sumado a la avanzada edad de los equipos, su baja eficiencia y mala administración, suele dar como resultado un precio final del producto elaborado sumamente alto (al menos en términos del poder real de compra de la gran mayoría de los consumidores) y baja calidad.

Cabe destacar que la industria de alimentos constituye en América Latina una de las ramas más importantes dentro del sector manufacturero, tanto por su aporte al producto bruto interno como por el número de personas que emplea. Sin embargo, se le ha prestado hasta ahora, en general, poca importancia, por no considerarla suficientemente "dinámica". Ello ha constituido, sin duda, una grave negligencia, por cuanto se ha frenado la expansión agrícola en muchas zonas, amén de que no se han resuelto los problemas de inestabilidad antes señalados, como tampoco los aún más graves problemas del enorme desempleo existente en las áreas rurales. Además, las repercusiones sobre el comercio exterior han sido negativas, sea porque han debido aumentarse las importaciones, o porque no se han aprovechado cabal-

el mercadeo de su producción, arroja los siguientes resultados, que ilustran en forma adecuada lo aseverado en el texto del presente artículo:

Problemas	*Porciento en razón de su importancia*
Falta de transporte	20.2
Precios no estables	19.5
Falta de información de precios	18.4
Falta de almacenamiento	13.3
Baja calidad de los productos	11.2
Daño y merma de los productos	10.2
Otros problemas	7.2
Total	*100.0*

(Citado por Herman J. Mohr, en su libro *Economía colombiana: una estructura en crisis*, Ediciones Tercer Mundo, Centro de Investigación y Acción Social CIAS, Bogotá, Colombia, 1971.)

mente las oportunidades de exportación en los mercados mundiales.

Un mayor desarrollo agroindustrial permitiría proporcionar ocupación a muchas personas dentro de las propias áreas rurales, aliviando así la situación de cesantía abierta y disfrazada que se registra en la mayor parte de los países latinoamericanos, y disminuyendo la presión migratoria hacia las ciudades. Sobre este punto volveremos más adelante.

En diversos pasajes de este artículo hemos hecho referencia a la acción de los intermediarios en el proceso de mercadeo, y muy particularmente a aquellos que se vinculan directamente con los productores agrícolas. Pero la red comercial no es tan simple como pareciera derivarse de lo expuesto hasta ahora. Por regla general, y para la mayoría de los productos, se observan entre tres y cinco eslabones principales en la cadena del mercadeo: el acopiador recolecta el producto en el campo y lo vende a un comerciante mayorista; éste lo entrega a una planta elaboradora, la cual realiza sus ventas por intermedio de una firma distribuidora mayorista, la que a su vez distribuye el producto a los comerciantes minoristas. A menudo se presentan casos de fraccionamiento en estas etapas, y la participación de intermediarios adicionales. Así, en el caso del ganado y la carne de bovino puede encontrarse en algunos países la siguiente secuencia: criador-engordero-comisionista-feria de subasta-comprador mayorista-industrial/beneficiador-comerciante mayorista de carne-comerciante detallista-consumidor final. En el caso de alimentos elaborados no perecederos es frecuente que haya más de un tramo entre la firma distribuidora mayorista y el comerciante minorista que vende al consumidor. Cuando el comerciante es muy pequeño suele adquirir sus mercaderías en un negocio más grande, el cual recibe los productos de la distribuidora o de un detallista aun mayor. Esta subdivisión de la cadena se da tanto en las grandes ciudades como en pueblos más pequeños, pero en todos los casos se advierte que ella es mayor en los sectores de población de menores ingresos.

La proliferación de intermediarios da como resultado una sustancial elevación de los márgenes de mercadeo; esto significa menores retornos para el productor y precios más altos para el consumidor. Se estima que el margen de mercadeo en los países latinoamericanos fluctúa normalmente entre 40 y 70% del valor final del producto, pero hay casos en que puede alcanzar más del 80%. Mientras mayor es el grado de perecimiento de un producto, menor es el porcentaje de retorno al productor agrícola, ya que en los márgenes de comercialización va incluida una proporción elevada correspondiente a las pérdidas, que usualmente son altas durante el transporte y en el tramo de la venta al por menor.[8]

[8] Según un estudio realizado por Karl Wierer en Colombia, los márgenes de

No debe desprenderse de lo dicho que la función de los intermediarios es totalmente superflua, o que todo el margen del mercadeo corresponde a ganancia neta de aquéllos. En verdad, mucho de los servicios que se prestan son esenciales para que el proceso de circulación de bienes pueda efectuarse en forma fluida. Lo que sí ocurre es que no hay correspondencia entre los márgenes cobrados y la calidad o cantidad de los servicios prestados. En los países desarrollados los márgenes de mercadeo también son elevados, pero allí, al menos, hay un valor agregado efectivo mayor.

Debe destacarse que la raíz del problema de la proliferación de intermediarios, que, como veremos en la parte correspondiente al comercio urbano de alimentos, llega a niveles elevadísimos, se encuentra en buena medida en el muy alto porcentaje de desempleo abierto y disfrazado que se registra en la mayoría de los países latinoamericanos. Al no encontrar trabajo productivo en otras actividades, grandes contingentes humanos —especialmente aquellos provenientes de las áreas rurales— buscan algún medio de sustento en el comercio. Como no poseen capital propio, conocimientos técnicos o ayuda oficial, inician su vida urbana en la forma más elemental: con un canasto bajo el brazo compran y venden cantidades muy pequeñas de los más variados artículos. De tales operaciones deben extraer una ganancia que les permita subsistir, aunque sea miserablemente, hasta encontrar otra ocupación, cosa que ocurre sólo en contadas oportunidades.

Los gobiernos latinoamericanos han tenido tradicionalmente una participación importante —directa e indirecta— en la función de mercadeo agrícola para regular el mercado, sustituir o controlar a los intermediarios, sustentar los precios a los productores, y para otros múltiples fines. En algunos países existen organismos estatales que supervisan la comercialización interna y/o externa de determinados productos agrícolas esenciales. En mayor o menor grado existe una regulación oficial de los precios de los artículos más importantes; a veces esta reglamentación abarca la totalidad de la cadena, o sea a los niveles de productor, mayoreo y menudeo, y en otros casos la fijación de precios alcanza una sola de estas etapas. No son pocos los casos en que existen al-

mercadeo para plátanos llegaban en 1967 al 70% del precio final. De este porcentaje poco más de un tercio correspondía a costos de transporte y almacenamiento; un tercio a ingresos personales de acopiadores, mayoristas y minoristas, y el remanente —algo menos de una tercera parte— a mermas experimentadas durante el manipuleo y venta final. En el caso del arroz, en ese mismo país, el margen de mercadeo, incluyendo la elaboración por los molinos, era de 56%, debido a la menor incidencia de las pérdidas. (Para un tratamiento más completo del tema, véase K. Wierer, *El mercadeo agropecuario en América Latina*, Turrialba, IICA/FAO, 1970.)

macenes estatales para la venta directa de alimentos al consumidor. Todo ello además de la participación del estado en materia de crédito, inversiones y en diversos otros aspectos promocionales.

Aunque la labor de los gobiernos no ha sido pequeña, puede considerarse totalmente insuficiente frente a las necesidades y problemas en este campo. Más aún, en la mayoría de los casos la acción estatal se caracteriza por su falta de organización, inestabilidad, dilución entre múltiples organismos sin jurisdicciones bien definidas y, sobre todo, porque no significa prácticamente beneficio alguno para las grandes masas campesinas, y con ventajas muy limitadas para las mayorías consumidoras urbanas. Vale la pena examinar ahora cómo las estructuras tradicionales de mercadeo afectan a los distintos grupos de consumidores, tanto urbanos como rurales.

América Latina ha experimentado una muy rápida urbanización, como resultado del elevado ritmo de crecimiento demográfico y de la fuerte migración desde el campo a las ciudades. En 1960 había solamente 9 ciudades con más de un millón de habitantes en toda la región; en 1970 ese número era de 16 y se estima que en 1980 habrá por lo menos 30 ciudades que superen el millón de personas. Algunas metrópolis, como São Paulo, Buenos Aires y la ciudad de México, comprenden poblaciones superiores a los 7 millones de habitantes, y son varias las que muestran ritmos altos y sostenidos de crecimiento.

Una parte considerable de los grupos humanos incorporados a las grandes urbes corresponde a los contingentes campesinos que han emigrado a las ciudades en busca de mejores oportunidades de vida. Allí, junto con los pobres nacidos en esas u otras ciudades, han formado los cinturones marginales, donde viven hacinados, en condiciones de miseria subhumana las más de las veces. Generalmente no disponen de servicios sanitarios elementales, o éstos existen en medida muy limitada. En el aspecto que nos interesa directamente, tampoco disponen de una red comercial de alimentos y otros bienes de consumo esencial adecuadas a las necesidades de esa vasta población. Proliferan ahí los minicomerciantes, instalados en pocos metros cuadrados de sus miserables viviendas, sin disponer de las condiciones higiénicas más elementales, y que venden volúmenes muy pequeños de productos a precios mucho mayores que los normales y de una calidad generalmente muy inferior. Otros realizan su comercio en forma ambulante, pero se diferencian poco de los anteriores en cuanto al abuso en los precios y la calidad de los productos.

La infraestructura comercial urbana se ha ido constituyendo gradualmente, y su desarrollo ha quedado totalmente rezagado frente al crecimiento explosivo de las ciudades. Claro que nuevamente conviene

insistir en la diferencia de tratamiento en favor de los grupos de altos ingresos. En los barrios residenciales nuevos no tardan en instalarse los negocios de alimentos y otros artículos; también allí los precios suelen ser más elevados que en el centro de la ciudad, pero los mayores ingresos, por un lado, y la facilidad de movimiento que otorga el poseer automóvil, por el otro, permite a esos habitantes hacer frente en mejores condiciones a la posible acción abusiva de los intermediarios. Con todo, los precios en esos sectores residenciales son bastante menos elevados que los que se registran en los barrios marginales de la periferia. Aquí no existe una red comercial organizada, fuera de aquellos mininegocios a los que hemos hecho referencia. Faltan instalaciones de refrigeración adecuadas para el expendio de productores perecederos como pescados, carne, leche; en pocas palabras, falta construir en esos sectores una red comercial completa, basada en unidades de venta mayores y que expendan los productos a los precios oficiales o a los que rigen normalmente en la respectiva plaza.

En verdad, el problema de la proliferación de pequeños comercios se extiende a toda la ciudad en la gran mayoría de las urbes latinoamericanas, aunque sus efectos son más desastrosos en los sectores periféricos que en los sectores pobres más antiguos. También es un fenómeno generalizado que los almacenes, verdulerías, carnicerías y mercados sean antihigiénicos en su mayoría. En fecha reciente los supermercados han venido a remediar en parte la situación descrita, ya que allí los precios suelen ser más bajos en función de una calidad dada, y las condiciones higiénicas son muy superiores a las de los pequeños negocios. Sin embargo, la tendencia es a instalar estos autoservicios en los sectores donde vive la gente más adinerada. Son excepcionales los casos de supermercados populares, aun cuando hay unos cuantos países donde el gobierno ha mostrado una preocupación preferente por resolver los problemas de comercialización que afectan a los sectores populares.

Si los grupos marginales urbanos sufren de carencias graves en materia comercial, la situación es aún peor para los pobres del campo. Los primeros siquiera tienen la opción de ir a un mercado o a una tienda grande fuera de su barrio para adquirir los bienes de consumo que necesitan a precios más razonables. Ello les quita tiempo y les cuesta algo de dinero en transporte, pero esas molestias pueden estar compensadas por la economía en los precios. Los campesinos, en cambio, están sujetos a la voluntad del comerciante del pueblo o aldea, a veces el único en muchos kilómetros a la redonda, y, por lo tanto, dotado de un real poder monopólico. De allí que se ha podido comprobar que en algunas zonas los campesinos pagan el doble o el triple que los precios oficiales o que rigen normalmente en los centros urbanos.

Lamentablemente, no existen muchos estudios empíricos sobre la situación del campesinado como grupo consumidor. Inclusive los muy completos informes del CIDA sobre la situación de la tenencia de la tierra en siete países de América Latina no tocan este aspecto, y lo hacen sólo muy ligeramente con respecto a la comercialización de los productos agrícolas. Sin embargo, la poca y fragmentaria evidencia acumulada permite aseverar que se da en América Latina una doble paradoja: por una parte, son los estratos más pobres de la población los que pagan precios más altos por productos de calidad inferior;[9] por otra, los esquemas comerciales, que en apariencia son altamente competitivos por el gran número de agentes que intervienen en el proceso, en el fondo tienen un carácter marcadamente monopólico u oligopólico, sobre todo en las zonas rurales.

La rebelión de los consumidores pobres del campo y la ciudad, frente a una situación tan abrumadoramente injusta para ellos, no puede obviamente disociarse del marco general de lucha de las clases postergadas, ya que, como se dijo, las deficientes estructuras de mercadeo son, en buena medida, sólo el reflejo de las deficientes e injustas estructuras socioeconómico-políticas imperantes en la mayoría de los países latinoamericanos.

Por la misma razón es que no basta al campesinado poseer la tierra (sea en forma individual y colectiva) para adquirir el dominio integral sobre el producto de su trabajo, si no logra conquistar un grado de control mucho mayor sobre las fases que siguen a la estrictamente productiva, o sea sobre la comercialización y elaboración de los productos agrícolas. Es por eso que el concepto de reforma de la tenencia de la tierra debe necesariamente ir acompañado de la reforma del mercadeo, como partes absolutamente interdependientes de un sistema que constituya el verdadero concepto de reforma agraria.

[9] Por ello, las estimaciones sobre distribución del ingreso en América Latina no reflejan verdaderamente la situación en términos de la capacidad real de compra de la población. La situación, por lo señalado en el texto, parece ser bastante peor que la que se desprende de dichas estimaciones.

XIX. FORMACIÓN Y DEFORMACIÓN DE LA POLÍTICA COOPERATIVISTA EN LA AMÉRICA LATINA *

Orlando Fals Borda

INTRODUCCIÓN

ES BIEN sabido que las cooperativas son un fracaso en Latinoamérica; literalmente no pasa un día sin que se cierre una cooperativa en alguna parte del continente, con todo lo que esto significa en términos de desperdicio de recursos financieros y destrucción de ideales y esperanzas.[1]

El dinero que así se desperdicia asciende a algunos millones de dólares por año; que representan el costo de las agencias gubernamentales y privadas destinadas a supervisar y promover las cooperativas, y la ayuda internacional que se aplica al mismo propósito. La pérdida del ideal cooperativo tiene efectos más sutiles y nocivos, ya que destruye gradualmente la confianza de la gente en sí misma y en sus propias capacidades, así como en los mecanismos del cambio social, con lo que se reduce la perspectiva de triunfo de los intentos subsecuentes para lograr ese cambio.

Sin embargo, a pesar de esa tradición de fracaso y frustración, es un hecho curioso que las cooperativas siguen siendo una de las piedras angulares de la política social de todos los gobiernos. Por cada una de las cooperativas que se cierra, otra, o tal vez otras dos, se abren para iniciar de nuevo el mismo monótono proceso. La idea cooperativa subsiste como un mito, incorporada en los programas a largo plazo de los movimientos políticos y sociales (reforma agraria, sindicalismo y desarrollo de la comunidad) y las cooperativas son proclamadas como instrumentos necesarios de la "revolución pacífica", que en la actualidad es oficialmente considerada como esencial para evitar la alternativa de una revolución "violenta" y "destructiva".

No se puede dejar de preguntar si existe alguna base sociológica para

* Este artículo fue publicado en el boletín del International Institute for Labour Studies, núm. 7, junio de 1970.

[1] Nos referimos en particular a las cooperativas del primer tipo, que se basan en las relaciones sociales dentro de un área geográfica y se ocupan del consumo, el crédito o la producción, o sea las cooperativas cuya labor puede ser un factor para promover cambios sociales.

este recurrente renacimiento del movimiento cooperativo latinoamericano, de las cenizas de experimentos anteriores. Los estudios que ha sido posible realizar sobre tal punto, en especial los referentes a las zonas rurales, indican que la fuerza de este mito radica en la creencia de que el movimiento cooperativista es la "modernización" de la "cooperación" tradicional, o sea de la ayuda mutua, el cambio de brazos, la *mutirão* o solidaridad social, que es característica de las clases trabajadoras y que en momentos de crisis puede ayudar a obtener el bienestar colectivo. Es por eso que las campañas más importantes para promover el movimiento cooperativo se han efectuado generalmente en periodos de crisis económica (entre 1927 y 1936); en la era de incertidumbre que siguió a la segunda Guerra Mundial, con sus ajustes económicos (a fines de la década de 1940), cuando surgió la amenaza de la violencia rural (como en Colombia entre 1948 y 1957), o con objeto de contrarrestar la amenaza del comunismo y el efecto de la revolución cubana (en los años sesenta).

Por supuesto que no se ha permitido que esa modernización llegue hasta su conclusión lógica, pues eso sería suicida para las clases educadas y gobernantes que son las que fomentan el mito cooperativo. Los cambios provocados por las cooperativas deben mantenerse dentro de ciertos límites y satisfacer algunas necesidades primarias, sin desembocar en transformaciones estructurales de largo alcance. Se admite que si las cooperativas fueran eficaces podrían volverse peligrosas; por lo tanto, se circunscriben y controlan cuidadosamente; aunque se autorizan —porque son necesarias— su potencial para la subversión es una constante fuente de temor. En último análisis, la oposición a las cooperativas se deriva de ese potencial —del temor a lo que pueden llegar a ser— más que de su ataque restringido al *statu quo* o los principios que proclaman. Así, la modernización que oficialmente se acepta o se estima aceptable, es marginal.[2]

Otro factor sociológico interviene para producir ese efecto. Hasta ahora se han hecho esfuerzos para asegurarse de que la modernización no se apegue a lineamientos populares, nativos y originales, sino a los que impone la imitación de modelos ajenos a la historia y características de Latinoamérica. La imitación y los firmes controles políticos y sociales combinados, hacen aún más difícil que la modernización produzca todos los cambios sociales que eran de esperarse; por el contrario, su efecto es que se frustra la iniciativa local o se convierte en

[2] El concepto de "cambio marginal" (en comparación con un "cambio importante"), que es una de las bases teóricas de este estudio, se obtiene de la teoría expuesta por el autor en *Las revoluciones inconclusas en América Latina, 1809-1968*, México, D. F., Siglo XXI, 1968, en donde se aclara mejor el concepto y se aplica a la etapa de las guerras de liberación de Colombia.

cuestión de rutina cualquier cambio tecnológico que se logre. Por lo tanto, la modernización marginal de esta clase, que se caracteriza por la imitación cultural y la transferencia de modelos extraños, se ha utilizado en los momentos de crisis colectiva, no tanto para proporcionar beneficios efectivos a las clases bajas, sino para pacificarlas y restaurar la estabilidad social amenazada.

Nunca faltan excusas para los fracasos a nivel local; se deben, se dice, a la falta de "madurez" de la gente misma. Son causados por la "falta de educación cooperativa", para citar el eufemismo empleado por expertos internacionales y supervisores nacionales, al disculpar el descuido e ingenuidad de los miembros, la corrupción de los administradores, la ineficacia de los comités supervisores o el desastre de los sistemas contables, cuando la realidad es que todos los involucrados se han adaptado inadvertidamente a un sutil proceso de cambios sociales controlados, cuyo objetivo final es más bien perpetuar la subordinación de la gente dentro de un nuevo contexto moderno, que estimular la autoayuda comunal que se exalta en la bibliografía sobre las cooperativas.

Por lo tanto, este mito tiene que analizarse cuidadosamente y situarse en su verdadera perspectiva. Aun suponiendo la sinceridad de los defensores del cooperativismo como movimiento social capaz de transformar a la sociedad, es tiempo de volver a examinar los principios básicos del movimiento, con objeto de determinar su verdadero significado y sus limitaciones prácticas. Nos enfrentamos a un problema insólito, porque se ha impuesto a Latinoamérica un instrumento ideológico constituido por dos elementos: *i*) un proceso de innovación moderno, pero marginal y seguro, resultante de las tendencias de las clases gobernantes y educadas, y *ii*) el empleo de los viejos ideales del cooperativismo, que están un poco "demodados" y son ajenos a la región, como método para distraer la atención de la gente en momentos de crisis social y política. Si este análisis es correcto, nos hallamos ante uno de los más notables ejemplos de colonialismo intelectual en Latinoamérica, ya que ese proceso no sólo es estimulado por las instituciones extranjeras que ansían dar ayuda en este terreno, sino también por quienes gobiernan y dirigen a los países latinoamericanos.

Empecemos por el principio, con un breve análisis de los orígenes del movimiento cooperativista en varios de los países latinoamericanos, movimiento que tuvo sus raíces en la Europa del siglo XIX.

Desviaciones ideológicas de los pioneros

Como en el caso de otros contactos políticos trasatlánticos, parece que fue a través de los grupos liberales españoles a mediados del siglo

XIX que la América Latina supo de las acciones emprendidas en Europa para organizar al proletariado dentro del nuevo contexto industrial. En particular los trabajos de Fernando Garrido, admirador de los pioneros de Rochdale y amigo de Robert Owen, con quien tenía correspondencia, tuvieron alguna influencia, cuando menos en México. La influencia de Garrido se reflejó en un intento de establecer "compañías cooperativas", sobre todo cooperativas de consumo, en la década de 1870, en combinación con los sindicatos, que entonces estaban en boga. Estas tentativas, que se consideraron principalmente como "socialistas", se derrumbaron con la llegada al poder de Porfirio Díaz y el firme establecimiento en México del sistema "capitalista", o más correctamente, del liberalismo económico.[3] Por tanto, Owen y los precursores de Rochdale fueron desde el principio los espíritus que guiaron el movimiento cooperativista de la América Latina. Nunca se ha discutido su papel de guías, sobre todo el de los "pioneros" de Rochdale, aunque, como veremos, más tarde aparecieron otros apóstoles del cooperativismo.

De hecho, en Latinoamérica no ha habido ninguna cooperativa de cualquier clase, ni organismo nacional, internacional, eclesiástico o privado, destinado a la promoción del movimiento, que no haya acogido la historia de los veintiocho tejedores de Toad Street como si fuera un nuevo evangelio. Sus siete principios se han incorporado a la legislación nacional,[4] han aparecido en casi todas las revistas y folletos de propaganda,[5] en estudios regionales especializados y hasta en los pe-

[3] En 1828 Robert Owen solicitó permiso del gobierno mexicano para establecer una colonia cooperativa socialista (similar a la del New Lanark) en Coahuila y Texas, pero no se aceptó su proposición. Véase Rosendo Rojas Coria: *Tratado de cooperativismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1952, pp. 174-175. Además, Fernando Garrido: *Historia de las asociaciones obreras en Europa*, Barcelona, 1864.

[4] Véase la legislación inicial sobre el tema, en la Argentina (Decreto No. 11388 de 1926), Colombia (ley No. 134 de 1931), Chile (ley No. 596 de 1932), Brasil (Decreto No. 22239 de 1932) y México (leyes de 1933 y 1938). Toda esta legislación aceptaba en forma expresa los principios de Rochdale. La legislación anterior (como la ley mexicana de 1927 o la colombiana de 1918) confundía a las cooperativas con las sociedades de compra y venta y mostró ser ineficaz; en las legislaciones subsecuentes los otros países latinoamericanos copiaron o duplicaron las disposiciones de las leyes y decretos antes mencionados. Para estos aspectos legales véase, entre otros, a Fernando Chávez Núñez y Jean Orizet, *Estudio comparativo de la legislación cooperativa de América*, Washington, D. C., Unión Panamericana y OIT, 1957, y Jaime Daly Guevara, *Derecho cooperativo*, Caracas, Universidad Central, 1967.

[5] Sobre todo en la bibliografía proveniente de organismos como la International Cooperative Society for Agricultural Supplies (INTERCOOP), la International Cooperative Alliance, la United States Agency for International Development (AID), etcétera. Hay una gran serie de publicaciones nacionales que siguen los mismos

riódicos rurales[6] hechos en mimeógrafo[7] como faros intelectuales que alumbran el sendero del verdadero cooperativismo.

Este monopolio de que disfrutan los "pioneros" de Rochdale ha dado por resultado un verdadero culto, como lo indica la declaración formal de que sus preceptos son los "principios universales" del cooperativismo, hecha por la Alianza Cooperativa Internacional en varios de sus congresos, en especial el realizado en París en 1937, decisión ratificada por los partidarios del movimiento, en los congresos interamericanos de Bogotá en 1961 y Montevideo en 1963.[8] En el congreso de la alianza, efectuado en Viena, en 1966, se revisaron y actualizaron estos principios. Sin embargo, todavía falta que se apliquen a nivel local y regional en Latinoamérica.

Con objeto de ver la situación en perspectiva y de apreciar la importancia, tanto positiva como negativa, que tienen los pioneros de Rochdale para el movimiento cooperativista latinoamericano, es necesario recordar su marco histórico, la Inglaterra de mediados del siglo XIX, y considerar la forma en que este experimento fue transferido al medio ambiente latinoamericano.

La introducción de este tipo de cooperativas de consumo en México bajo la influencia de los trabajos de Garrido, muestra las contradicciones que ocasionaron su fracaso en esa época. Desde el comienzo del movimiento cooperativista se inició un proceso de digresión ideológica, sus ideales originales se "decantaron" o debilitaron debido a que no eran totalmente acordes con las instituciones existentes y no hallaron apoyo en las actitudes tradicionales del medio ambiente, con las que eran incompatibles.[9] Desde el principio el "cooperativismo" fue consi-

lineamientos, por ejemplo, "Cruzada Social", las series culturales del pueblo de Radio Sutatenza y las de la Unión Cooperativa Nacional (UCONAL) de Colombia. También se cuentan las de la UNESCO y las del gobierno de Ecuador, las de la Unión Panamericana, las de sociedades locales como el Centro de Estudios Cooperativos Venezolano y la Cooperativa Cultural Esperantista de Brasil, así como las de los institutos para la enseñanza cooperativa establecidos en casi todos los países latinoamericanos.

[6] Por ejemplo, el estudio de Valdiki Moura, *Temática rochadleana,* Río de Janeiro, Gráfica Esperanto, 1964.

[7] Véase "El progreso de Saucío" *Boletín de la Junta de Vecinos de Saucío,* Cundinamarca, Colombia, núm, 6, 14 de febrero de 1969, y las comunicaciones de los comités ejecutivos de las corporaciones de Tibirita y San Vicente, también en Colombia, que circularon en 1957, archivos UNRISD, Ginebra.

[8] Daly Guevara, *op. cit.,* pp. 270-271; Antonio Fabra Ribas, *La cooperación. Su porvenir está en las Américas* (Bogotá, Editorial Óptima, 1941), pp. 61-73. Esta actitud dio a los principios cooperativistas de Rochdale una posición sólo comparable a la del Evangelio y la Carta de las Naciones Unidas.

[9] El fenómeno aquí descrito se denomina en la sociología contemporánea "decantación de una utopía". Esto se refiere al acondicionamiento que la realidad

derado como un antídoto de la "competencia" y del motivo de lucro implícitos en el nuevo sistema económico del capitalismo industrial. Los pensadores socialistas de la época, como Owen y Fourier, estaban a favor de la cooperación, mientras que los liberales como Raiffeisen y Schulze-Delitzch, trataban de hallar alguna forma de conciliación con el sistema capitalista. Como es bien sabido, esa conciliación se reflejó en varias de las clases de cooperativas, especialmente en las de ahorros y crédito, que se adoptaron por fin en Europa.

El problema de "decantar" la utopía del cooperativismo ha estado sujeto a discusión casi desde el principio del movimiento; todavía no ha sido resuelto en forma satisfactoria, pero en Europa, en lo que respecta a las tentativas y propósitos, puede considerarse que el proceso ya se ha completado. El problema tiene conexión con los "pioneros" de Rochdale porque, paradójicamente, constituyen el primer caso notable de adulteración de la filosofía cooperativista. La historia de los precursores, tal como es presentada a los campesinos, trabajadores y profesores latinoamericanos, resulta en realidad extremadamente parcial y distorsionada, precisamente en lo que se refiere a todos los aspectos del problema de la "decantación" de la utopía. Hay que recordar que los "pioneros" (o cuando menos los más destacados e influyentes de ellos, como Charles Howarth) fueron socialistas owenistas declarados que impusieron más o menos sus puntos de vista, en especial acerca del control democrático, la participación en las utilidades y la distribución de los excedentes.[10] La aplicación estricta de esos principios hubiera conducido a una cooperativa altamente subversiva, en conflicto con muchos de los valores sociales y las normas de conducta económica y social de la Inglaterra de entonces, una nación que apenas había establecido los cimientos de su imperio y estaba organizando su economía sobre la base del capitalismo liberal. En realidad, en un principio esta cooperativa constituyó una "isla cultural" que procuraba imponer sus ideales, educativa e intelectualmente. Ésa fue la etapa más fructífera de su historia.

No obstante, hacia 1860, cuando se estableció como empresa regular

hace de los ideales, que tiende a adaptarlos o transformarlos y causa que pierdan su significado prístino, devaluando o diluyendo los objetivos originales, lo que revela la inconsistencia de las "hipocresías" o de la sociedad. Véase también Orlando Fals Borda, *Subversion and social change*, Nueva York y Londres, Columbia University Press, 1969, pp. 8 *ss.*; Karl Mannheim, *Ideloogía y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, pp. 169 *ss.*

[10] Beatrice Potter (Mrs. Sidney Webb), *The cooperative movement in Great Britain*, Londres, Swan Sonnenschein and Co., 1893, pp. 59-62; George J. Holyoake, *Historia de los pioneros de Rochdale*, traducido por Bernardo Delom, Buenos Aires, Federación Argentina de Cooperativas de Consumo, 1944, pp. 17-18, 32-33 y 85.

con empleados y se abandonó la idea inicial de que fuera una "colonia que se mantuviera a sí misma", empezaron a surgir tensiones entre el ideal cooperativista original y el verdadero medio empresarial, con su culto del lucro y la libre competencia. Los "pioneros" de Rochdale tuvieron un conflicto con su medio ambiente: o seguían siendo una isla cultural sin ningún desarrollo ulterior —quizás hasta perecerían— o tendrían que adaptarse a las circunstancias y modificar sus principios. En 1862, en varias sesiones tormentosas, se decidieron en favor del curso de acción más expedito: sus empleados recibirían el mismo trato que los empleados de otras empresas. En esa forma se derrumbaron los principios cooperativistas de que tanto se habían alardeado y fueron remplazados por los del moderno movimiento cooperativo, ajustado al capitalismo liberal. Los precursores de Rochdale no sólo distorsionaron los principios relativos al control democrático y la participación de los trabajadores miembros en los beneficios de la producción, sino que además limitaron el alcance de otros principios relacionados con la libre admisión, el fomento de la educación y la neutralidad política.[11] La disensión entre los precursores llegó a tal extremo, que algunos de ellos abandonaron disgustados las sesiones. Su propio historiador oficial destaca el hecho de que la Cooperativa Rochdale "ya no debería llamarse cooperativa", y que la decisión tomada en 1862 no causó regocijo más que "en algunas casas bancarias y en numerosas fábricas, en donde los hombres habían estado por generaciones trabajando como caballos y muriendo como perros".[12]

Hasta Robert Owen por supuesto, había empezado a desilusionarse de su creación ideológica.[13] Al notar las contradicciones sociales y económicas y las inconsistencias de la época, la "injusticia de la sociedad para consigo misma",[14] el famoso filántropo había declarado la guerra al principio del lucro. Según su opinión, los miembros de una cooperativa deberían estar animados por un nuevo espíritu de servicio, por el "ideal moral" de lograr que la organización de una comunidad dependiera, no de los empresarios que buscan el lucro, sino de la organización del trabajo con la debida preocupación por el bienestar de los trabajadores y su clase social.[15] Pero la Cooperativa Rochdale renunció

[11] Potter, *op. cit.*, pp. 205-223; Holyoake, *op. cit.*, pp. 95-100.

[12] Holyaoke atribuye este paso retrógrado en Rochdale al hecho de que se habían adherido algunos miembros que no sabían nada del movimiento cooperativo, sino que eran gerentes, pequeños capitalistas, comerciantes, etcétera, *op. cit.*, pp. 95-96.

[13] Potter, *op. cit.*, pp. 56 *ss.*

[14] Robert Owen, *A new view of society*, o *Essays on the formation of human character*, Londres, R. and A. Taylor, 1818, pp. 10, 87-88.

[15] *Ibid.*, pp. 57-65; también Potter, *op cit.*, p. 221.

a esos ideales y se convirtió en sólo una empresa más, una empresa capitalista, y dejó de ser una isla cultural de visionarios y rebeldes, para convertirse en una cooperativa sectorial.

Las dudas que despertó en Europa el destino de la cooperativa original de Rochdale, permanecieron casi ignoradas en la América Latina. En realidad son pocas las personas que recuerdan que Louis Blac, otro socialista visionario, lanzó un ataque contra ella y a través de ella sobre Owen, al acusarlos de falta de valor para llevar sus convicciones hasta sus últimas consecuencias, "la toma del poder", término a su aislamiento cultural e imponiendo desde arriba las nuevas normas de la vida cooperativa.[16] Por supuesto que Blanc no tuvo más éxito cuando alcanzó el poder y los políticos sabotearon sus talleres. Pero continuó la disputa acerca de la compatibilidad del ideal cooperativista con el medio ambiente capitalista lo mismo que la disolución resultante de ese ideal, lo que originó las serias advertencias dirigidas al movimiento Ferdinand Lasalle, Karl Marx, Louis Bertrand, Benoit Malon, Auguste Bebel y E. Vansittart-Neale, entre otros, y culminó con la división del movimiento en 1910 (Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional en Hamburgo y Congreso de la International Socialista en Copenhague).[17] Desde entonces ya no pudo considerarse al movimiento cooperativista como perteneciente ideológicamente al socialismo del que había nacido, y la idea de la "cooperación" dejó de ser la antítesis de la "competencia". En vez de ello, las sociedades cooperativas se consideraron como una fórmula progresiva hacia el desarrollo, adaptada a los lineamientos del liberalismo económico imperantes. Es obvio que muchas cooperativas europeas contemporáneas ya no pueden clasificarse como cooperativas, sino más bien como grandes negocios y empresas capitalistas en las que hay una limitada participación de los miembros. Las compañías de responsabilidad limitada operan precisamente en la misma forma. Como veremos más adelante, esta interpretación "decantada" del cooperativismo fue trasmitida a Latinoamérica por ideólogos alemanes que preferían un diferente sector económico, el de las cooperativas de crédito y de ahorros, dejando de lado a las cooperativas de producción, que son potencialmente más peligrosas y subversivas, porque involucran a la tierra, fuente de poder, los usos a que se aplica y a los que la trabajan.

Todos estos acontecimientos, tan bien conocidos en Europa, han sido

[16] Louis Blanc, *Organisation du travail: association universelle*, París, Administration de Librairie, 1841, p. 74.

[17] Véase el útil resumen de las ideas de estos pensadores y del desarrollo de la alianza y otras asociaciones, que da Gromoslav Mladenatz, *Histoire des doctrines coopératives*, traducido por Nicolas Laseanu, París, Presses Universitaires de France, 1933, pp. 173-194.

ocultados por razones obvias al público latinoamericano en general y a los miembros de las sociedades cooperativas en particular. Es evidente, pues, que la América Latina no recibió el ideal original del cooperativismo moderno, sino un modelo adulterado por la experiencia capitalista. Las cooperativas basadas en este modelo son incompatibles con las cooperativas "genuinas", que socavan el marco liberal dentro del cual operan. Cuando éste lo permite, aquéllas tienen que transformarse en empresas comerciales o bancarias, en simples tiendas de compraventa o en compañías de responsabilidad limitada, para poder sobrevivir, aunque persistan en llamarse a sí mismas "cooperativas". De esa manera se oculta el origen socialista de la idea, se falsea su significado y se anula su potencial revolucionario.

Esto no significa que las transformaciones sociales no puedan promoverse por medio de las "cooperativas" tal como existen en la actualidad. Las cooperativas son aceptadas debido precisamente a sus logros y porque satisfacen una necesidad; pero como antes se dijo, esa aceptación está condicionada a que las innovaciones se conserven dentro de límites seguros y no sean una amenaza para los sistemas prevalecientes o los intereses creados. En esa forma se convierten en simples mecanismos para el ajuste o corrección de dichos sistemas.[18] Dentro de esos límites pueden llevarse a cabo transformaciones económicas y sociales tales como la difusión de la tecnología moderna o la adopción de mejores fertilizantes y semillas, o pueden probarse nuevos sistemas de crédito y estimularse los ahorros. Estas campañas marginales pueden progresar hasta que pierde su urgencia la crisis política que provocó el impulso dado al cooperativismo. Después son detenidas o frustradas antes de que la moderna experiencia cooperativista haya sido asimilada en forma apropiada por la cultura popular. Los problemas básicos de pobreza e ignorancia subsisten, elevados a un nuevo nivel de complejidad y sofisticación, como veremos en la próxima sección.

[18] Esta opinión fue expresada francamente por Vainó Tanner, presidente de la Alianza Cooperativa Internacional, en el histórico congreso de París de 1937, en la siguiente declaración: "El sistema cooperativo es capaz de adaptarse a las diversas formas de la economía y de realizar importantes funciones en todas ellas, corregir defectos, reparar errores y servir con constancia como un útil contrapeso en las actividades corrientes de producción, distribución y consumo; todo depende del criterio cooperativista que impere entre los grupos sociales que detentan el poder." Resumido y citado por Fabra Ribas, *op. cit.*, p. 222. Esto corresponde a la teoría de Gide relativa a los "pequeños goces" que se obtienen por medio de las cooperativas navideñas con el intercambio de pequeños regalos y otros obsequios dentro de la familia (Charles Gide, *Le coopératisme* (París, Recueil Sirey, 1929), pp. 311-312.

DISCREPANCIAS ENTRE EL MITO Y LA REALIDAD

Permaneciendo callados ante la "decantación" de la utopía cooperativista, que como se ha visto tiende desde el principio a provocar una política contradictoria, los responsables de la promoción en Latinoamérica de las cooperativas, así como otros partidarios entusiastas de ese movimiento, prefieren acentuar en forma confusa y puramente verbal el mito original de Rochdale. Así, fomentan el que se emprendan sucesivos intentos que como en el caso de la Rochdale misma acaban en fracasos, ya que, como en la Inglaterra de 1862, el medio en el cual se organizan está en conflicto con los supuestos teóricos en que se basan. Es extraordinario contemplar esta triste historia de intentos y fracasos que se repite año tras año en todos los países, una forma de masoquismo social que sólo puede explicarse como una especie de válvula de seguridad destinada a preservar los aspectos relevantes del *statu quo.*

De hecho, parece obvio que se necesita algo de precaución al efectuar transferencias culturales de esta clase de una a otra región del mundo. Sin embargo, en el caso de las cooperativas, el método que se ha adoptado es superficial e incluso hasta irresponsable, ya que está en conflicto con los principios de los cambios sociales que establecen que debe haber un grado mínimo de compatibilidad o afinidad con los patrones socioeconómicos y ecológicos existentes; en otras palabras, que el funcionamiento y duración de las instituciones recién establecidas deben estar condicionados por la naturaleza del medio ambiente en que operan. Lo que vemos, por el contrario, es una pasión por imitar a países que son considerados como "adelantados", y una tendencia a subestimar el valor de lo nativo e indígena y las posibilidades de logros independientes.

Así, mientras la idea de las cooperativas de consumo fue traída de Inglaterra, como hemos visto, la de las cooperativas de ahorro y crédito del tipo Raiffeisen fue importada de Alemania. En ambos casos estuvieron involucrados experimentos sectoriales con firmes raíces en las comunidades locales. Esas cooperativas tuvieron su origen en tradiciones y situaciones económicas y sociales distintas a las de la América Latina y ya estaban condicionadas por el sistema capitalista imperante. En Rochdale se admitía a los trabajadores pobres, pero éstos poseían cualidades extraordinarias derivadas de su educación técnica y de un código moral muy estricto, así como de su experiencia en un gobierno democrático y en la participación popular estimulada por la disensión protestante.[19] En Alemania los disciplinados impulsos filantrópicos de los ricos los llevaban a cooperar con los pobres y no privi-

[19] Potter, *op. cit.*, pp. 37, 39 y 91.

legiados, a asumir una responsabilidad conjunta en la búsqueda de la "paz social" y a aplicar el mandamiento cristiano de amar al prójimo.[20] En consecuencia, se desarrollaron en Europa nuevos servicios y actividades comerciales, que culminaron en el establecimiento de bancos cooperativos que estaban en completa armonía con el medio económico y social. En estos países el movimiento cooperativo siguió adelante con el establecimiento de federaciones regionales, y después de muchos años de experiencia, sus objetivos, derechos y obligaciones fueron consagrados en las legislaciones nacionales.

Es muy comprensible la atracción particular del modelo alemán para los imitadores latinoamericanos. Es una fórmula cooperativista relativamente simple, que ya ha sido "decantada" por el sistema capitalista y que no parece requerir una amplia infraestructura educativa contable bancaria. Las cooperativas de ahorro y de crédito se pueden iniciar en pequeña escala y permanecen sujetas al necesario control de las autoridades y de los intereses creados; por lo tanto no pueden volverse peligrosas. Es por ello que se hallan entre las primeras cooperativas que se organizaron en la América Latina alrededor de 1927 y los años siguientes, en respuesta a la grave crisis económica de esos años.[21] Más tarde, en los años cincuenta, esas cooperativas recibieron un fuerte impulso de los gobiernos y de la iglesia católica, especialmente en los países afectados por la violencia rural y la acelerada deserción del campo, los consiguientes problemas de desajuste y tensión social, económica y política. La tendencia a fomentar las "fáciles" y "seguras" cooperativas de ahorro y de crédito fue mucho más marcada en la década de los sesenta, cuando esas cooperativas mostraron un crecimiento espectacular hasta llegar a ocupar ahora en todos los países el segundo lugar, después de las cooperativas de consumo. Las tasas de aumento de las cooperativas de crédito y ahorro en Ecuador (19%) y Colombia (2.8%)

[20] Franz Brauman, *El hombre que venció la pobreza*, traducido por M. Vieira (Bogotá, UCONAL, 1968).

[21] Las visitas a Alemania constituyeron uno de los principales mecanismos para el trasplante a Latinoamérica de las cooperativas de crédito. El presidente electo de México, Plutarco Elías Calles, visitó los bancos Raiffeisen y las cooperativas del tipo Schultze Delitzch de Alemania en 1925, y esa experiencia se refleja en la primera ley de las cooperativas mexicanas que fue promulgada durante su presidencia (1927) (Rojas Coria, *op. cit.*, p. 324). En Colombia, el padre Adán Puerto regresó de Europa en 1922 convencido del valor de esta clase de cooperativas y emprendió una gran campaña de propaganda que culminó en 1926 con la formación por el gobierno colombiano de una comisión para estudiar los hechos, la cual recomendó la subsiguiente legislación cooperativista; Rymel Serrano: *El movimiento cooperativo en Colombia*, Bogotá, Instituto Social, Económica y de Cooperativas, sin fecha; *Difusión cooperativa*, Bogotá, Autoridad Nacional de Cooperativas, 1948, núm. 2, p. 24.

son sintomáticas, en vista de que las tasas de crecimiento de las cooperativas en general fueron de 2.4% en Ecuador y 1.9% en Colombia, durante el mismo periodo.

Sin embargo, la importación de tales modelos —aunque parciales y en apariencia sencillos y convenientes— invariablemente trajo aparejadas graves contradicciones. La más obvia es la inversión del curso de su desarrollo en Europa: en ese continente la creación de las cooperativas, después de varias décadas de experiencia, fue consolidada por una legislación acorde con los requerimientos locales. En la América Latina se comenzó con la legislación antes de que en otra parte hubiera una sola cooperativa funcional. Además, esta legislación ya reflejaba intereses creados, en especial de los comerciantes, cuyos negocios podrían ser afectados por la innovación. Esto dio origen a incongruencias y aberraciones, como puede ilustrarse con el caso de México. El decreto de 1927 incorporó conceptos comerciales y referencias al Código de Comercio mexicano, que convertían en algo totalmente ineficaz la idea del cooperativismo. No se hizo ningún intento por corregir esos errores sino hasta el decreto de 1933.[22] En Colombia las primeras disposiciones relevantes (1918) eran más apropiadas para las sociedades de compra-venta; las disposiciones de 1931 se complementaron con el decreto de 1936, que concedía exenciones de los derechos aduanales a las cooperativas, que entonces eran sólo cuarenta y ocho, con lo que se les facilitaba el camino para que se convirtieran en "buenos negocios".[23]

En todo caso, el movimiento cooperativista fue impuesto desde arriba, como un acto paternalista y autoritario; no fue el resultado de una convicción basada en la participación democrática o la ilustración popular. En vez de ello, se honraron de palabra los principios de Rochdale, con lo que se alentó la formación de empresas de negocios bajo el disfraz del cooperativismo, y se crearon a nivel local instituciones híbridas que inevitablemente condujeron a abusos de confianza. En el mejor de los casos, por ejemplo el del decreto colombiano de 1936, la legislación cooperativista se empleó como una pantalla para ocultar operaciones comerciales lucrativas que implicaban la importación de equipo y materiales, al amparo de las concesiones otorgadas en dicho decreto a las llamadas "cooperativas"; después se vendían con ganancia los materiales en el mercado interno.

Naturalmente que al adoptar los modelos europeos de cooperativas se prestó atención a los "más avanzados", o sea, a los del siglo XX, los que, como se ha dicho, constituían la culminación de todo un proceso

[22] Rojas Coria, *op. cit.*, p. 324.
[23] *Difusión Cooperativa*, *op. cit.*, pp. 24 y 47.

de cambios sociales, ajustes legales y "decantación" de los ideales utopistas. Se olvidó que los agricultores y trabajadores industriales europeos (los principales participantes de las cooperativas) ya habían experimentado procesos culturales que requerían un nuevo tipo de capacitación técnica, nuevas formas básicas de solidaridad y un enfoque más impersonal y menos inmediato respecto a los mercados y los precios, de los imperantes en las primeras etapas del movimiento en el siglo XIX. Por lo tanto, esos modelos no eran adecuados para las condiciones latinoamericanas, especialmente en las zonas rurales y en los distritos marginados, en donde aún existía un tipo de sociedad con una solidaridad primaria, las capacidades eran todavía muy rudimentarias y los problemas rurales de mercado se manejaban a nivel personal.[24] Mientras las cooperativas europeas individualizaban el poder de voto, restringían las lealtades familiares y aplicaban estrictos principios comerciales y contractuales, lo que requería un alto nivel de conducta impersonal y que se aceptara la justificación legal de las sanciones, la realidad en Latinoamérica era una sociedad paternalista, explotada y marginada, de la que el concepto del cooperativismo era precisamente lo contrario.

Por supuesto que ni los míticos principios de Rochdale podían operar en esas circunstancias, ni a costa de los esfuerzos más hercúleos: a nivel local, que es crucial en esos casos, la admisión dependía de las lealtades personales o familiares o quedaba al capricho de un jefe, gamonal o coronel, que tenía la última palabra; el control democrático se debilitaba por las características autoritarias de la sociedad, que imponía límites al voto personal y a la conducta de los miembros dentro de la cooperativa; la distribución de los excedentes se interpretaba como una ganancia justificada y, como resultado del espíritu capitalista que imperaba en la sociedad, simplemente, fortalecía el instinto lucrativo de los miembros y no miembros por igual; el reducido interés que se pagaba al capital reforzaba esta actitud y creaba un grupo de miembros privilegiados que cooperaban sólo en proporción con las utilidades que obtenían; la neutralidad política y religiosa fue destruida por las tensiones políticas existentes en la sociedad en general y por la acerba lucha partidista que se trasmitía a las cooperativas y las convertía en nuevas áreas de conflicto; era muy difícil exigir que pagaran en efectivo gentes que vivían endeudadas y al día, dentro de una economía de

[24] Consúltese Emilio Willems, *El cambio cultural dirigido,* Bogotá, Facultad de Sociología, 1963, pp. 48-52. Este escritor señala, de hecho, que las cooperativas de estilo europeo con más éxito en Latinoamérica son las establecidas por los mismos inmigrantes europeos en el sur de Brasil y en algunas partes de Argentina, ya que los inmigrantes traen consigo las tradiciones cooperativas de sus respectivos países.

pobreza; el impulso a la educación era igualmente ilusorio, cuando ni siquiera el estado podía cumplir con sus obligaciones mínimas respecto a la educación primaria.[25]

En consecuencia, no es sorprendente encontrar que en la América Latina se toleran situaciones como las siguientes: cooperativas estatales y cooperativas manejadas por empresas privadas, en las que los miembros son obligados a entrar, sin adoctrinación de ninguna especie, como requisito para recibir servicios; la imposición de antiguos intendentes o sobrestantes estatales o de funcionarios públicos, como administradores o miembros de los comités de supervisión; la perpetuación de formas feudales de uso de la tierra en comunidades supuestamente cooperativas, cuyos miembros son realmente trabajadores asalariados; el empleo del capital de la sociedad en beneficio de un número limitado de los parientes y amigos del gerente; el depósito en bancos privados de los ahorros de los miembros humildes de la cooperativa, para beneficio exclusivo de los bien acomodados; la utilización de las cooperativas para justificar la caridad de la parroquia; el mantenimiento del control social del párroco, al sujetar la selección de las políticas a seguir a su consentimiento previo; el empleo de las cooperativas como bases para el lanzamiento de políticos locales menores; el robo y la malversación de fondos por los directores de las cooperativas, y la transformación de éstas en células políticas bajo el control de los partidos nacionales. En cuanto se observan tendencias en la dirección contraria, por ejemplo, para lograr una mayor participación genuina de los miembros, para que surjan nuevos dirigentes que se enfrenten a los tradicionales o para lograr que se discutan alternativas radicales basadas en la conciencia de clase y que conduzcan a emprender acciones para la redistribución de la riqueza, se aísla a los líderes insurgentes y se destruyen sistemáticamente los núcleos de la rebelión, antes de que puedan difundirse y se establezcan federaciones vigorosas con las mismas tendencias, al nivel comunal o regional. Además, son pocas las cooperativas que han realizado un verdadero esfuerzo para emprender una campaña educativa genuina e intensa; la idea misma, llevada hasta sus consecuencias lógicas, es una intolerable amenaza para el sistema.

Los principios clásicos del cooperativismo, por lo tanto, se utilizan para fortalecer las estructuras social y económica existentes sólo dándoles un nuevo barniz, el de la modernización. Se le dice a la gente que la adopción del sistema cooperativo significa progreso: sin embargo, de hecho permanece dentro del mismo círculo de poder que, lejos de

[25] Consúltese Marco Antonio Durán, *El agrarismo mexicano,* México, Siglo XXI, 1967, pp. 87-132; Narsés Salazar Cuartas, *La cooperación en Colombia: balance crítico y programa,* Bogotá, Editorial Meridiano, 1955, pp. 207-209.

ser destruido por la innovación, se ha reforzado con la tecnología y la sofisticación de lo que se considera como algo "avanzado" o "racional". Tal es la función latente de este movimiento cooperativista a medias, que en realidad estimula la perpetuación de los patrones prevalecientes de dominio y explotación; no representa un desafío verdadero a dichos patrones sino que más bien se amolda a su imagen, los imita y les proporciona un sencillo mecanismo de ajuste en los momentos en que necesita una transición.

Pero esas discrepancias entre el mito de Rochdale y la realidad económica y social de la América Latina que, como hemos visto, con frecuencia son de gran ayuda para el mantenimiento del *statu quo*, no son una prueba de que el cooperativismo no es factible en este continente. Lo que demuestran, sobre todo, es la futilidad de copiar modelos ajenos e introducirlos en regiones en donde sólo pueden provocar estériles conflictos sociales o reforzar las estructuras existentes. Es subestimar al campesino y al trabajador latinoamericanos considerarlos incapaces de emprender una positiva acción creadora en este terreno o de responder a los estímulos técnicos y culturales apropiados. Por otra parte, existe la tendencia a sobreestimar la aplicabilidad de las ideas de eminentes escritores cooperativistas como Huber, Lambert, Warbasse, Infield, Gide o Poisson.

Por supuesto que el problema estriba en decidir si se promueve el ideal cooperativista, con sus tendencias colectivistas y socialistas, o bien se adoptan sistemas más individualistas; éste es un dilema que tienen que resolver fundamentalmente los planificadores de la política social en cada país. Sin embargo, muchos escritores en busca de inspiración han dirigido su atención a las condiciones actuales de las comunidades a las actitudes y aspiraciones de la gente y a sus tradiciones más vitales, con el objeto de tomar esas tradiciones y realidades como puntos de partida para idear cooperativas cuyos modelos sean nativos de Latinoamérica. Conviene estudiar esas tentativas para ver hasta dónde se han reflejado en la concepción de la política cooperativista de los países latinoamericanos.

La búsqueda de modelos nativos de cooperativismo

Hay que admitir que la bibliografía latinoamericana sobre el movimiento cooperativista carece de originalidad, pues es notable la propensión de sus autores a citar en forma copiosa a los escritores cooperativistas europeos y norteamericanos (véase la lista en la nota 28 de la pág. 361). Esta tendencia al colonialismo intelectual ha sido estimulada por las agencias extranjeras, en especial las europeas, que han finan-

ciado extensos programas de propaganda y han procurado que las cooperativas latinoamericanas se afilien a federaciones o movimientos internacionales de varias clases.

Buenos Aires fue el principal centro de difusión de las ideas cooperativistas europeas, durante la etapa en que los países latinoamericanos adoptaron en forma intensiva las nuevas legislaciones (especialmente en la década de los cuarenta). La *International Cooperative Society for Agricultural Supplies* (INTERCOOP), con central en Rotterdam, patrocinó en Buenos Aires una extensa colección de publicaciones en español (inclusive los bien conocidos *Cuadernos de Cultura Cooperativa*) que circularon por todo el continente y trataban los temas y adoptaban las ideas antes descritas. La Federación Argentina de Cooperativas de Consumo, también localizada en Buenos Aires, produjo otra extensa serie de publicaciones y folletos del mismo tipo. Éstos se reprodujeron o reeditaron en otros países, como Brasil, Chile, Colombia y México. Los títulos publicados demuestran su orientación típicamente europea, con hincapié en las traducciones de bien conocidos autores de ese continente y en las obras de los latinoamericanos que se han convertido en sus discípulos.

Más o menos por la misma época la Unión Panamericana y la Oficina Internacional del Trabajo publicaron sobre el tema muchos libros y revistas que conservaban la misma tendencia europeizante, con trabajos suplementarios de unos cuantos escritores norteamericanos del tipo de Infield y Warbasse.[26] La Unión Panamericana tenía una sección de cooperativas en su División de Asuntos Sociales y de Trabajo, la que también ejerció influencia en favor de una orientación extracontinental. En seguida vino la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO), con manuales para la organización de cooperativas agrícolas basados en Rochdale, Luzzati y otros promotores europeos del movimiento cooperativo.[27]

Aún más tarde, en los años sesenta, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos estableció en México un centro de información sobre cooperativas (y desarrollo de la comunidad),

[26] Véase por ejemplo, Unión Panamericana, *Desarrollo del movimiento cooperativo en América* (Washington, 1954); Oficina Internacional del Trabajo, *The cooperative movement in the Americas,* Montreal, 1943. Años después esas organizaciones, como otras mencionadas más tarde, intentaron revisar sus políticas cooperativas con objeto de adaptarlas mejor a las circunstancias locales.

[27] En especial las series *Cuadernos de Fomento Agropecuario.* Véase por ejemplo, J. L. Tenembaum y Jorge St. Siegens, *Manual de prácticas cooperativas para el agro de América Latina,* Roma, FAO, 1960. Para conocer una aplicación en el terreno, más bien típica, de esos principios, véase la propia experiencia del autor en *Saucío, Acción comunal en una vereda colombiana,* Bogotá, Facultad de Sociología, 1960.

el que publicó muchos folletos ilustrados de acuerdo con los lineamientos antes mencionados. Entre tanto algunas organizaciones como la *Raiffeisen Organization,* alemana, y una mutualidad de Wisconsin, Estados Unidos (CUNA), establecieron relaciones adecuadas con las cooperativas de crédito y ahorro de la región, principalmente por medio de asociaciones cooperativas nacionales como la Unión Cooperativa Nacional (UCONAL) y la Asociación Nacional de Cooperativas, ambas de Colombia. La reciente experiencia israelí con los *kibbutzim* ha despertado interés y ha provocado intercambios sobre el tema entre Israel y varios países latinoamericanos que buscan nuevos modelos para continuar con sus prácticas imitativas.

Es obvio que ninguno de esos organismos o instituciones ha tendido o tiende a estimular el pensamiento autóctono latinoamericano sobre las potencialidades y problemas del cooperativismo; más bien han fomentado la adopción de los senderos marcados por los precursores apóstoles y filósofos del movimiento cooperativo de Europa, los Estados Unidos e Israel. La tendencia a citar a esas personas y el deseo de "estar al día" han distraído la atención de los latinoamericanos en cuanto a las condiciones imperantes en sus propios países y les ha impedido tener una visión fresca y más realista de las posibilidades del cooperativismo en la América Latina.[28] Por fortuna hay excepciones, y unas cuantas personalidades destacadas han empezado a señalar un curso que, si se explora lo suficiente, puede sentar las bases para modelos autóctonos de cooperativas en la región. Esta tendencia conduce a un socialismo auténtico y prístino, aunque no precisamente al socialismo anterior a Rochdale, Owen y otros fundadores.

Los primeros acontecimientos importantes tuvieron lugar en Perú en los años treinta, como resultado de la revaloración del campesino andino y de sus instituciones agrarias comunales que hizo el pensador socialista José Carlos Mariátegui.[29] En 1936 uno de los colegas de este escritor, Hildebrando Castro Pozo, sostuvo que era necesario estudiar el cooperativismo en relación con las instituciones tradicionales del

[28] Entre los más dinámicos y dedicados partidarios del movimiento cooperativo latinoamericano en sus primeras etapas que han publicado libros o folletos sobre el tema (además de los citados en este estudio), se encuentran el padre jesuita Javier Mejía (fundador de UCONAL), Francisco Luis Jiménez y Carlos Valderrama Ordóñez, en Colombia; Fernando Chávez Núñez, de la Unión Panamericana; Jorge St., Sieggens en Honduras; Antonio Fabra Ribas y Antonio Rodríguez, ambos españoles de origen, que contribuyeron al movimiento en Colombia y México, respectivamente; Juan L. Tenembaum y Erico Panzoni en Argentina; Fabio Luz Filho y Werneck de Souza e Silva, en Brasil; Agustín de Arroita en Venezuela, y Alejandra C. Cusin en Cuba.

[29] José Carlos Mariátegui, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana,* Lima, Librería Peruana, 1934, primera edición, 1928.

ayllu y la *marka* peruanos,[30] y por primera vez delineó con claridad la elección que se planteó en la actualidad a los autores de la política cooperativista de América Latina, y que se les seguirá presentando por algún tiempo en el futuro; o sea, continuar con el "sistema capitalista de monopolio de la tierra y de servicios personales en las grandes propiedades (*yanaconizaje latifundista*)" o cumplir el "deseo de la comunidad de que los *ayllus* conserven sus tierras mientras se les orienta hacia la modernización de las instituciones existentes, de manera de racionalizar la producción y de dar un nuevo contenido ideológico a la conciencia agraria de nuestras masas sociales".[31] Castro Pozo se percató de que los sistemas cooperativos importados eran todos del tipo parcial o sectorial, sobre todo cooperativas de consumo o de crédito, y que esos sistemas eludían tanto el problema cardinal del control de la tierra y de la producción agrícola, como la necesidad de efectuar cambios fundamentales en la sociedad como un todo. Para llegar al meollo de la cuestión propuso la organización de cooperativas integrales de producción, basadas en la propiedad de la tierra y en las prácticas y costumbres económicas y sociales de las comunidades de los Andes. Además reconoció la necesidad de una transformación estructural de la sociedad, para obtener una especie de "república cooperativa y comunal".[32]

Aunque Castro Pozo reflejó el enfoque romántico del movimiento nativo de la época (y esto le impidió ver algunas de las dificultades prácticas para la modernización del *ayllu*) a diferencia de otros autores señaló el camino para un desarrollo específicamente latinoamericano y llamó la atención sobre un punto crucial: el problema de la propiedad de los medios de producción y el control y uso de la tierra, que otros escritores solían pasar por alto.

[30] Organizaciones comunales tradicionales de los pueblos indios de Perú.

[31] Hildebrando Castro Pozo, "Del Ayllu al Cooperativismo Socialista", *Revista de Economía y Finanzas*, Lima, 1936, pp. 7, 210.

[32] Castro Pozo, siguiendo los pasos de Marx (su discurso inaugural en la Asociación Internacional de Trabajadores, 1864) y de Lenin (su opinión favorable a las cooperativas emitida en 1923 en el ensayo "Sobre la Cooperación", citado por Moshe Lewin en *La paysannerie et le pouvoir soviétique, 1928-1930*, París, Mouton and Co., pp. 87-88), tomó de Ernest Poisson sólo sus teorías acerca de la producción y rechazó las relativas al consumo. Sin embargo, cita la opinión de Poisson de que el movimiento cooperativo debería conducir a "una nueva sociedad económica en la que no sólo han de ser de propiedad colectiva los medios de producción y los instrumentos del intercambio, sino además, la producción de la riqueza ha de ser dirigida por los mismos consumidores asociados, que se han convertido en los dueños de los dichos medios de producción e intercambio", opinión acorde con su propia postura y con la de los socialistas modernos; *op. cit.*, p. 273; también Ernest Poisson, *La république coopérative*, París, Bernard Grasset, 1920, p. 71.

Hay dos países en los que este modelo parasocialista podía haberse aplicado, en vista de sus características nacionales y del hecho de que habían tenido revoluciones agrarias: México y Bolivia. En ambos países ha sido muy limitado el alcance del movimiento cooperativista. En México, a continuación de un periodo de relativa prosperidad poco después de la revolución, los más notables partidarios del movimiento cooperativista cometieron el error de fundar un partido que se lanzó en contra del general Álvaro Obregón. Entonces el gobierno revolucionario decidió adoptar una política decididamente anticooperativista, la cual todavía dificulta las tentativas que se realizan en este terreno en México.[33] Entre tanto, la administración de las tierras comunales, y hasta de las colectivas, pasó a manos de la organización cooperativista y se convirtió en un asunto de la maquinaria partidista; en esa forma se perdieron las potencialidades innovadoras de la reforma agraria desde el punto de vista de la cooperación popular. Por el contrario, la repartición y redistribución de la tierra restableció en forma gradual y sutil la hacienda y los anteriores esquemas de tenencia de la tierra, de manera que se dio prácticamente una vuelta completa y se volvió al punto de partida de antes de la revolución.

El principal teórico de las cooperativas mexicanas muestra esa misma falta de resolución. Rosendo Rojas Coria vio en el *calpulli*[34] una potencialidad tradicional similar a la que Castro Pozo había notado en el *ayllu* peruano, pero se enfangó en la utopía evolucionista de Poisson, a la que llegó después de adoptar las tesis más reaccionarias de Warbasse, y su conclusión fue que era necesario alcanzar "sin violencia... un sistema... en el que fuera posible la coexistencia humana, mediante la lucha en contra del sistema de utilidades y el pago de salarios". Por consiguiente, a fin de cuentas no tuvo ningún mensaje nuevo para México o Latinoamérica.[35]

Por otra parte, la idea que Castro Pozo abandonó fue recogida con mayor lucidez por Miguel Ángel Angueira Miranda en Argentina, en 1963. Angueira Miranda fue más decidido que Rojas Coria y más explícito que Castro Pozo. Se percató de que era factible en la América Latina el surgimiento de un nuevo movimiento cooperativista, debido a las radicales contradicciones internas del régimen económico y social prevaleciente; ese movimiento habría de basarse en una cooperación integral y en la "socialización del poder", lo que provocaría una com-

[33] Rojas Coria, *op. cit.*, pp. 296-309.

[34] Organizaciones comunales tradicionales de los pueblos indios de México.

[35] Rojas Coria, *op. cit.*, pp. 621-626 y 667-668. También James Peter Warbasse, *Democracia cooperativa*, traducido por Jacobo Prince y otros, Buenos Aires, Editorial Américalee, 1956.

pleta transformación de la sociedad y no retrocedería ante la inevitable violencia.[36]

Es interesante notar cómo esta nueva línea de ideas señala cada vez con mayor claridad la necesidad de soluciones estructurales para lograr una cooperación total o "integral", basada en las modificaciones de las relaciones productivas y no simplemente en el establecimiento de instituciones parciales o sectoriales de acuerdo con el modelo europeo (organizaciones de crédito, de ahorro y de consumo). Esta posición, derivada de Castro Pozo y Angueira Miranda, encontró una respuesta natural en la revolución boliviana de 1952, la que ofreció otra oportunidad para experimentar con nuevas formas de organización rural. En esto consiste la importancia de las contribuciones realizadas por el colombiano Antonio García Nossa, asesor de la FAO ante el gobierno boliviano, a pesar de que también en Bolivia acabaron por frustrarse los ensayos modernos de cooperación rural.

En Bolivia el objetivo no era simplemente fundar unas cuantas sociedades cooperativas a la tradicional manera prerrevolucionaria, sino "elaborar una economía cooperativa como un tercer sector de la economía nacional". García admitió el fracaso de las cooperativas que "de acuerdo con la ortodoxia mutualista tratan de resolver sus problemas en un aislamiento completo, dentro de un sistema que les es totalmente adverso".[37]

Por lo tanto, él a su vez proponía un movimiento de cooperativismo integral de tipo revolucionario que modificaría las relaciones productivas y que, como Castro Pozo había sostenido, se volvería hacia las comunidades rurales existentes, el *ayllu* y la *marka*, reviviéndolas y modernizándolas con el suministro de equipos técnicos, a la vez que se estimularía el autogobierno y la participación local.[38]

La reforma agraria boliviana dio oportunidad de poner en práctica esas ideas, pero no las llevó hasta su conclusión lógica. En primer lugar, se adoptó una política evolucionista y de sectores que permitía la coexistencia de cooperativas comerciales, de producción y de trabajo; las cooperativas de tipo integral sólo se organizaron en unas cuantas partes del país (como las nuevas áreas recién colonizadas). En las comunidades indígenas tradicionales se ensayaron cooperativas productivas y de trabajo, mientras que en algunas de las antiguas grandes haciendas se establecieron cooperativas integrales con explotación co-

[36] Miguel A. Angueira Miranda, *Carácter revolucionario del cooperativismo*, Buenos Aires, INTERCOOP, 1960.

[37] Antonio García Nossa, "La Economía Cooperativa y los Países Subdesarrollados", *Cooperativismo*, La Paz, julio de 1960.

[38] Edwin A. Moller, *El cooperativismo y la revolución*, La Paz, Imprenta Renovación, 1963, pp. 142-143 y 177 *ss.*

lectiva de la tierra.[39] Sin embargo, gradualmente se abandonó la política de impulsar las cooperativas integrales de tipo comunal cuando la reforma agraria desembocó en la subdivisión de las tierras de las haciendas y la asignación de lotes en los terrenos antes comunales, con lo que aparecieron los propietarios individuales. Además, la atención del estado se dirigió poco a poco al fomento de los sindicatos más que de las cooperativas, con el nuevo gobierno militar que desarmó a las milicias campesinas y en el que el sector rural perdió una parte de su influencia. Ya que en esencia se habían abandonado las proposiciones de Castro Pozo, las cooperativas se volvieron cada vez más semejantes al modelo individualista, comercial y lucrativo de otros países, con los mismos problemas éticos, burocráticos y administrativos y la misma falta de motivación, aunque hay que reconocer que en el caso boliviano se logró algo en cuanto a estimular una mayor participación popular.[40]

Como resultado del fracaso de la revolución boliviana y de la vuelta completa dada por la revolución mexicana, poco progreso tuvieron en Latinoamérica los modelos autóctonos de cooperación popular. Además, las reformas agrarias de otros países (con la posible excepción de Chile) también fracasaron en lo que respecta a las cooperativas. Se tienen pruebas de ello en los estudios realizados en Colombia, Venezuela y Ecuador, que se refieren a las clausuras sucesivas de las cooperativas estatales y los abusos cometidos en las que todavía perduran. En vista de que esos países insisten en imitar los modelos extranjeros o en imponer los conocidos patrones adulterados del movimiento cooperativista "universal"[41] parece conveniente dar un vistazo a los logros alcanza-

[39] *Ibid.*, pp. 252-254.

[40] Observaciones personales del autor en el altiplano y en partes del Alto Beni en Bolivia, 1962. El fracaso de la reforma agraria boliviana ha sido el tema de varios importantes estudios. Con respecto al sector cooperativo rural, véase Antonio García Nossa: "La reforma Agraria y el Desarrollo Social en Bolivia", EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. 31, núm. 123, julio-septiembre de 1964, en donde se imputa al "atraso del gobierno" el haber impedido el desarrollo democrático a nivel local, permitiendo así "la distorsión política o burocrática del sindicalismo".

[41] Se han publicado en Bogotá dos libros que son sintomáticos de la persistencia de este error de dirección: la traducción de la biografía de Franz Braumn escrita por Friedrich Wilhelm Raiffeisen (ya citada) y la obra de Charles Gide *Cooperativismo*, (Bogotá, Publi-coop., 1968); esta última es una reimpresión de la primera edición en español, publicada en Argentina en 1944 por la Federación Argentina de Cooperativas de Consumo. Además, el gobierno colombiano ha solicitado del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (Fondo Especial) asistencia técnica por más de 1 millón de dólares con el objeto de emprender programas para promover la cooperación, estructurados de acuerdo con los lineamientos conocidos. Y esto a pesar de la advertencia de otro experto extranjero, el escritor cooperativista sueco Jack W. Ames, *Las cooperativas, instru-*

dos por la revolución cubana en la reorganización del sector rural.

Debe recordarse que en los primeros días de la revolución cubana se impulsó el establecimiento de sociedades cooperativas para la explotación colectiva de la tierra. Muchas de esas sociedades demostraron ser antieconómicas y fueron disueltas por resultar ineficaces dentro del nuevo contexto revolucionario.[42] La política oficial subsecuente fue, como es de comprenderse, no apresurar el proceso cooperativista. Esta cautelosa política tuvo el saludable efecto de impedir que se adoptaran los esquemas adulterados del movimiento cooperativista internacional, con su tendencia a regresar al principio del lucro y fomentar la descomposición social. En su lugar se empezó a experimentar con formas nuevas de cooperación, adaptadas a la restructuración socialista del sector agrícola cubano. Así, han empezado a aparecer grupos campesinos organizados (inclusive de pequeños propietarios) que manejan la introducción y utilización de la maquinaria agrícola en un contexto nacional, supervisan la distribución del equipo y los materiales (como fertilizantes químicos), colectivizan e intercambian su fuerza de trabajo, ajustan sus propiedades a la producción planificada y emprenden otras actividades materiales y culturales cuyos objetivos, en otras circunstancias, serían los mismos de las cooperativas, en el sentido convencional del término. Esas organizaciones son rudimentarias y "los principios cooperativos tan elementales, que en muchos casos lo que implican es un paso hacia el cooperativismo, más que el establecimiento de una cooperativa".[43]

En esa forma el gobierno cubano ha evitado caer en la trampa que ocasionó el fracaso de las revoluciones mexicana y boliviana en el campo del cooperativismo rural, y en su lugar ha estimulado la adaptación local. Es obvio que hasta ahora el modelo obtenido es distintivamente cubano y refleja la facilidad con que la isla ha logrado la transición de la economía agraria prerrevolucionaria de plantaciones a la actual economía agraria socializada. No obstante, señala la dirección que han de seguir las políticas nacionales si han de basarse en los hechos y realidades locales. Ya es posible hablar de una etapa "poscooperativa" en Cuba —aunque el país no haya pasado previamente por una etapa

miento para el desarrollo en Colombia, (Bogotá, Tercer Mundo, 1966), quien no cree sino en el futuro de las cooperativas de empresarios y empleados, del tipo de "Avianca" y "Tubos Moore".

[42] Carlos Rafael Rodríguez, "La Segunda Reforma Agraria Cubana: Causas y Derivaciones", Óscar Delgado (ed.), *Reformas agrarias en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, pp. 540-546. Además Jacques Chonchol, "La Reforma Agraria Cubana: Realizaciones y Perspectivas", EL TRIMESTRE ECONÓMICO, vol. 30, núm. 117, enero-marzo de 1963, pp. 69-143.

[43] Rodríguez, *op. cit.*, p. 545.

cooperativa del tipo convencional ya que todo el país (sin faltar el sector rural) puede considerarse como una "república cooperativa". Naturalmente que es dudoso que se apegue al esquema previsto por Poisson; parece que ciertas unidades de trabajo y de producción, como las "brigadas de ayuda mutua" de la región cañera de la provincia de La Habana, constituyen un núcleo "poscooperativo" de esta nueva clase que ha logrado resolver los problemas de la participación social y económica, la educación y la difusión técnica, a que se enfrentaron las primeras cooperativas en el medio campesino cubano.

Conclusión: ni colonialismo ni un enfoque marginal

Los experimentos de esta clase, que carecen de parámetros conocidos y se originan en la dinámica de las realidades sociales, pueden suministrar algunos modelos apropiados, sin el peligro de las contradicciones provocadas por el colonialismo intelectual de las tendencias imitativas, que han acarreado tantas frustraciones, desperdicios y legislaciones ineficaces en la América Latina. Una cosa sí parece cierta, los modelos nativos ya no pueden forzarse dentro del molde de Rochdale. Durante los últimos cuarenta años (o el último siglo si se toman en cuenta los primeros intentos mexicanos inspirados por Garrido) se han acumulado pruebas suficientes para demostrar que no ofrece garantías el ejercer una continua insistencia en el mito "decantado" de los "pioneros" de la Toad Street.

Es evidente que hay algo erróneo en una política que constantemente ha tenido resultados negativos: su falta de autenticidad, como hemos tratado de demostrar. Es muy posible que los famosos siete principios hayan sido funcionales en Europa y los países adelantados y puedan representar la quintaesencia de un movimiento cooperativo adaptado al ambiente de esos países. Eso no quiere decir, sin embargo, que constituyan un marco de referencia indispensable para Latinoamérica, de manera que sus actos e iniciativas tengan que juzgarse únicamente de acuerdo con esos esquemas y normas.

Hemos visto que los siete principios no se ajustan satisfactoriamente a las condiciones latinoamericanas, lo que no significa que éstas sean necesariamente mejores o peores que las europeas, las norteamericanas o las israelíes. También hemos visto que las únicas "cooperativas" que perduran y se desarrollan en ese medio son organismos empresariales y de negocios que se adaptan a la estructura económica tradicional y operan con un margen de seguridad, por lo que se convierten en instrumentos para ajustar el sistema durante una fase de transición y lo recubren con un barniz de modernismo; ofrecen a la gente una

ilusión de mejoramiento colectivo y así impiden que ocurran rebeliones violentas provocadas por las injusticias, pero no resuelven los problemas económicos, culturales y sociales básicos. En consecuencia, las cooperativas relativamente modestas, organizadas a nivel local y que por lo tanto responden a una genuina necesidad de los obreros o campesinos, nacen con sentencia de muerte prematura.

Existen opciones sin embargo y la situación actual de la América Latina requiere la adopción de una política nativa que dé resultados más positivos. Es obvio que un movimiento cooperativista diluido, del tipo que hemos estudiado, trasplantado desde el exterior y fomentado a nivel internacional sirve para producir cambios marginales tolerables. Sin embargo, tarde o temprano las soluciones tímidas de esta clase no satisfacen a nadie y habrá que buscar otra forma de acción política y social. Por lo tanto, las agencias internacionales y nacionales, laicas o religiosas, que impulsan el movimiento cooperativista en la actualidad se hallan ante un dilema: continúan apoyando programas reformistas conocidos que sólo producen cambios marginales, que entrenan a los granjeros o artesanos con mentalidad de empresarios en pequeña escala, quienes entonces explotan a sus vecinos y refuerzan la estructura social existente, y en esa forma contrarían los objetivos de desarrollo económico y social que proclaman; o bien como alternativa adoptan una política de confrontación más resuelta, con base en los factores humanos locales, que haga posibles los pasos decisivos necesarios y refleje la experiencia creadora de los grupos nacionales dedicados a lograr cambios genuinos en lo social, lo político y lo económico.

Urge ya una política cooperativa consistente. Cualquiera que sea la forma que esta política adopte, parece inútil seguir propagando los clásicos modelos cooperativos diluidos, con sus héroes e ideólogos y las técnicas que de ellos se derivan, puesto que todo este proceso ha demostrado ser ineficaz e incompatible con las realidades latinoamericanas. Parece preferible buscar información fresca en las fuerzas del cooperativismo genuino a nivel popular, nativas de la región, en especial las que se oponen al *statu quo,* para estimularlas y derivar de ellas nuevas doctrinas y técnicas y, si es conveniente, descubrir nuevos y más genuinos héroes y conceptos culturales.

En conclusión, lo que se necesita en los países latinoamericanos es un nuevo tipo de movimiento cooperativo que reaccione en forma significativa, no marginal, ante los actuales defectos y contradicciones en lo económico y lo social; que destaque y proyecte hacia el futuro el concepto de una sociedad abierta y justa, y que presente una oposición genuina a los intereses creados que se apoyan en el lucro y la competencia egoísta; se requiere un movimiento cooperativo que persiga la

liberación decisiva de los trabajadores que hasta ahora han soportado el costo del desarrollo sin obtener beneficios proporcionales a su sacrificio.

A la luz de los datos históricos y del análisis del proceso de formación y deformación de la política cooperativista en la América Latina, sólo es posible una conclusión lógica: la necesidad de examinar la situación nativa para aprender de ella lo que constituye la herencia de la región, y que los latinoamericanos analicen entre sí sus características y necesidades propias.

Al presente ya existen en estado incipiente nuevas formas de asociación humana que abrirán el camino para el desarrollo en Latinoamérica de un orden social más elevado, manifestaciones que se han pasado por alto o no han sido aprovechadas plenamente debido a la pasión latinoamericana por imitar lo que está de moda en otras latitudes y a su tendencia a subvaluar los talentos y cualidades de su propia gente.

XX. BIBLIOGRAFÍA

1. *Empleo de los recursos*

Baraona, Rafael: *Uso de recursos físicos en programas de reforma agraria: aspectos institucionales*, FAO/UNDP, Seminario latinoamericano sobre reforma agraria y colonización, Chiclayo (Perú), nov. 29-dic. 5 1971, Santiago, 1971.
CIDA: *Inventory of information basic to the planning of agricultural development in Latin America*, Panamerican Union, Washington, D. C., 1963.
ECLA/ONU: *Economic Survey of Latin America 1966*, United Nations, Nueva York, 1967 (además, parte 4, "Past, Present and Future Trends of Agriculture in Latin America").
Feder, E. y S. Manger-Cats: *Requirements for an evaluation of land and water resources in relation to land reform and colonization*, FAO/UNDP (Primer seminario latinoamericano sobre evaluación sistemática sobre los recursos de suelo y agua), México, D. F., 8-11 nov. 1971. FAO, Santiago, 1971.
Grunwald, J. y P. Musgrove: *Natural resources in Latin American development*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1970.
Stamp, L. Dudley: *A history of land use in arid regions*, UNESCO, París, 1961.
ONU/FAO/ECLA: *Livestock in Latin America: status, problems and prospects, I: Colombia, México, Uruguay, Venezuela* (1962); *II: Brasil* (1964), United Nations, Nueva York.

2. *Cooperativas*

Bergmann, Theodor: *Funktionen und Wirkungsgrenzen von Produktionsgenossenschaften in Entwicklungslandern*, EVA, Frankfurt/Main, 1967.
Carroll, T. F. *et al.*: *A review of rural cooperation in developing areas*, UNRISD, Ginebra, 1969.
Eckstein, Salomon: *El ejido colectivo en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
Fals Borda, Orlando: *Cooperatives and rural development in Latin America, an analytic report*, UNRISD, Ginebra, 1971.
Pugh, R. *et al.*: *Estudios de la realidad campesina: cooperación y cambio*, UNRISD, Ginebra, 1970.

Parte IV

REFORMAS AGRARIAS Y OTRAS ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO

XXI. INTRODUCCIÓN

En los países en desarrollo como los latinoamericanos, que tienen una agricultura predominantemente tradicionalista, incluso en países en las primeras etapas de industrialización, son extremadamente escasas las opciones que se presentan a sus gobiernos para mejorar el funcionamiento de la agricultura y el bienestar de la fuerza de trabajo rural, aun en el supuesto de que consideren como un problema serio el crecimiento inadecuado de la producción agrícola y la pobreza rural. El poder de los gobiernos centrales de esos países está estrechamente limitado por la influencia política de las *élites* territoriales y sus aliados urbanos, de los cuales dependen, así como por su dependencia política y económica respecto a las naciones industriales, que comparten la ambición de la *élite* territorial de que la estructura agraria permanezca sin ser perturbada. La administración pública es ineficaz, aun cuando está al servicio de las oligarquías rural y urbana cuando no de hecho es manejada por ellas.

Sin embargo, es evidente que la solución de los problemas agrarios latinoamericanos requiere un gobierno central fuerte y de una administración pública eficiente, que representen a las masas menos privilegiadas del campo y trabajen por ellas, porque la solución de los problemas agrarios debe iniciarse con la abolición del sistema latifundista, y su remplazo por un sistema o sistemas diferentes de tenencia de la tierra, y la nueva estructura agraria tiene que utilizarse como un trampolín para programas de desarrollo agrícola bien planeados y bien aplicados, que impliquen el uso pleno de los recursos físicos y humanos del sector agrícola.

La importancia histórica de una reforma agraria cuyo propósito es transformar radicalmente la estructura agraria tradicional y con ella las relaciones de poder políticas, económicas y sociales en el campo, como requisito para el desarrollo

agrícola (político, social y económico), se acrecienta con las nuevas funciones y obligaciones del gobierno central de orientar y controlar las actividades agrícolas, asignar recursos y ayudar a la distribución y empleo del producto agrario, en cooperación con los productores y trabajadores rurales, y proporcionar al sector agrícola las instalaciones y servicios que un estado moderno suministra normalmente a los ciudadanos de los diversos sectores de la economía. En consecuencia, una reforma agraria que transforme de manera efectiva la anticuada estructura de la tenencia de la tierra, presupone un gobierno central fuerte y no puede realizarse sin contar con él, lo cual es una de las principales razones de por qué una reforma agraria tiene que implicar un cambio revolucionario en los países en desarrollo y en algunos casos aun requerir una revolución violenta que la lleve a cabo. Una vez realizada la reforma agraria, se multiplican las opciones que se ofrecen al nuevo gobierno, ahora dotado de poderes y responsabilidades mucho mayores, para lograr el progreso de la agricultura.

La experiencia histórica muestra que no es fácil de ninguna manera la transición de una agricultura tradicional a otra moderna, incluso con una transformación radical de la estructura agraria. Las reformas agrarias parecen ocurrir, probablemente más que los otros cambios institucionales en los demás sectores de la economía, en forma de estallidos, porque la transformación de la agricultura casi siempre es un asunto muy complejo en lo social, lo político, lo económico y lo administrativo. Con frecuencia ocurren retrocesos temporales o el gobierno no puede cumplir con todas las obligaciones que teóricamente asume al ejecutar la reforma agraria, como es el caso de Perú, en donde la estructura de la propiedad ha sido modificada, pero los procesos productivos y el *status* social y político de los campesinos han permanecido prácticamente sin alteración.

En los últimos quince años, Latinoamérica ha presenciado dos grandes reformas, la cubana y la chilena, que han significado beneficios importantes para los campesinos (en el caso

de Chile, después de tres años, todavía no para todos los campesinos) y una reforma agraria, la peruana, que empezó a eliminar al latifundismo, pero que todavía no ha alcanzado su objetivo. Esas reformas se estudian en los capítulos XXII, XXIII, XXIV y XXV, y su importancia general en el marco del subcontinente se valora en el capítulo XXVII.

La *Revolución verde* es una de las opciones que se ofrecen a un gobierno que intente "mimar a la élite territorial". El sobrio relato de C. Hewitt de Alcántara de cómo el sueño de los tecnócratas para mejorar la situación alimenticia en México produjo estragos entre los campesinos, convencerá a muchos lectores (si no es que ya están convencidos) de que los males sociales no se remedian con tecnología.

XXII. REFORMA AGRARIA Y CAMBIOS ESTRUCTURALES EN AMÉRICA LATINA: EL CASO CHILENO *

Solon Barraclough

INTRODUCCIÓN

LA REFORMA agraria se ha convertido en un monstruo sagrado de las doctrinas de desarrollo latinoamericanas, y la honran de palabra los gobiernos de los más variados matices ideológicos. Sin embargo, cuando se trata de realizar tal reforma surgen diferencias acerca de las características que debe adoptar y en cuanto a sus relaciones con la estructura social y económica general. Entre 1964 y 1970, la administración de Frei emprendió en Chile una reforma muy costosa que, a pesar de que su meta política inicial eran 100 000 nuevos campesinos propietarios, sólo logró establecer a unos 25 000 beneficiarios, en cerca del 18% de las tierras irrigadas del país, con un desembolso en efectivo de entre seis y diez mil dólares por familia. Más de 100 000 trabajadores rurales se adhirieron a las uniones y los salarios agrícolas reales se duplicaron en seis años. No obstante, la reforma fue muy criticada, tanto dentro como fuera del Partido Demócrata Cristiano, por su lenta aplicación, por la relativa falta de participación campesina en la toma de decisiones, por dar a los beneficiarios un trato privilegiado en comparación con los otros campesinos y por ignorar más o menos por completo, el problema de los minifundistas. Por último, el problema principal era la falta de una clara estrategia reformista, ya que tal como fue aplicada la reforma representaba una transacción entre los diferentes grupos de interés del partido gobernante. El gobierno del Frente Popular de Salvador Allende está comprometido a realizar cambios, tanto cualitativos como cuantitativos, en la política de la reforma agraria.

El presente artículo, con base en los objetivos manifestados en el programa electoral del Frente Popular, esboza las características de una reforma estructural coherente, como la que debe aplicarse en Chile, y materializa las demandas generalizadas de una reforma agraria "radical" en la América Latina.

* Este artículo se publicó en *The Journal of Development Studies*, Inglaterra, enero de 1972, pero fue escrito en 1970. Véanse la bibliografía del capítulo 28 y la nota del autor de la selección al final del capítulo.

El programa del gobierno de Allende

Los nuevos objetivos del gobierno, tal como se han expresado con algún detalle en el programa del Frente Popular, parecen más explícitos que los de Frei. Es más, como el Frente Popular se ha comprometido a transformar a Chile en una sociedad socialista, será más fácil llegar a un acuerdo interno respecto a la estrategia general para la acción. Pero el hecho de que está constituido por la coalición de seis partidos políticos, cada uno con sus propias peculiaridades ideológicas, su propia organización y, hasta cierto punto, representando cada uno grupos sociales diferentes, puede implicar grandes dificultades para llegar a un acuerdo acerca de determinados asuntos específicos, especialmente porque es probable que haya muchas maniobras entre los partidos para obtener patrocinio e influencias relativas. Además, el nuevo gobierno carece de la mayoría parlamentaria y ha heredado una administración pública en la que están incorporados intereses creados y clientelas anteriores. Puede decirse, sin exagerar, que es una tarea formidable convertir los objetivos del frente en políticas gubernamentales efectivas.

Suponiendo que las metas del nuevo gobierno son realmente las del programa del Frente Popular, su estrategia para la reforma agraria ya está en parte definida a grandes rasgos. En primer lugar, la política agraria debe hacerse en el contexto de una estrategia general tendiente a transformar a toda la sociedad de acuerdo con lineamientos socialistas. Entre los veinte puntos que en ese programa se ocupan específicamente de la reforma agraria, los más importantes implican la resolución de extender los beneficios de la reforma a todos los grupos campesinos y movilizarlos por medio de sus organizaciones para que participen en forma activa en el proceso de reforma. Las numerosas organizaciones campesinas se integrarán en un frente campesino unificado, para fortalecer la reforma. El gobierno planea crear consejos campesinos elegidos democráticamente, tanto a nivel local como regional y nacional, para que participen, junto con funcionarios gubernamentales, en la planeación y aplicación de los programas agrarios. Al mismo tiempo, pretende hacer que el Ministerio de Agricultura sea el responsable principal del desarrollo campesino y de la reforma agraria, para evitar el actual desperdicio debido a la duplicación de funciones dirigidas a diferentes clientelas.

En el futuro, de acuerdo con el programa, la reforma agraria se planeará y se ejecutará por áreas en lugar de por estados. La intención es beneficiar a todos los grupos campesinos que carecen de tierra o de empleo suficiente en cada área, ya sea dándoles acceso a tierras pro-

ductivas o creando oportunidades de empleo alternativas, en las industrias agrícolas procesadoras o en actividades conexas.

En cuanto a la creación de nuevos sistemas de tenencia, el programa declara que se dará preferencia a la agricultura cooperativa. Sin embargo, cada familia tendrá derecho a una casa y un huerto de propiedad particular. Habrá planes productivos nacionales y por zonas, con el propósito de aumentar la producción como el ingreso del campesino; muchos renglones de la agricultura intensiva estarán reservados para los pequeños propietarios y otros beneficiarios de la reforma agraria. El programa promete proporcionar a todos los campesinos el adiestramiento, la asistencia técnica y el crédito necesarios para que cumplan con su parte en el plan nacional. En el futuro el capital de trabajo de las grandes propiedades, como el ganado y la maquinaria, será expropiado junto con la tierra para evitar el actual problema de la descapitalización realizada por los antiguos dueños, que no dejan a los campesinos más que la tierra desnuda.

El programa incluye la nacionalización de los "monopolios" existentes en la oferta, el comercio y el procesamiento de artículos agrícolas; los cuales serán manejados directamente por el Estado o por medio de cooperativas. Como se nacionalizará también la banca privada,[1] toda la estructura comercial y crediticia podría adaptarse para alcanzar los objetivos de la reforma agraria. Además, el programa se propone que haya mercados y precios garantizados para todos los productos campesinos que se obtengan de acuerdo con el plan agrícola nacional.

El programa ofrece una serie de beneficios sociales para los campesinos. En el futuro todos estarán protegidos por el seguro social, en vez de que sólo estén amparados los trabajadores de las granjas comerciales, como ocurre en la actualidad. Habrá un programa nacional para mejorar las habitaciones campesinas. En las ciudades de provincia se construirán centros recreativos y hosterías para uso de los campesinos. Al mismo tiempo se promete atención especial a los bosques, la conservación de los recursos naturales y la irrigación.

El frente popular se propone iniciar esta estrategia mediante una plena aplicación de la actual legislación de reforma agraria. Mientras tanto se elaborarán las nuevas leyes que se requieren para completar el programa, las cuales serán discutidas y aprobadas lo más pronto posible.

[1] Prácticamente todos los bancos habían sido nacionalizados a fines de 1972 (Nota del autor de la selección).

PROBLEMAS A QUE SE ENFRENTA LA REFORMA AGRARIA DEL NUEVO GOBIERNO

Es evidente que el programa del Frente Popular está lejos de constituir una estrategia clara para la reforma agraria. Muchos conceptos tienen que aclararse y muchos problemas resolverse antes de que los veinte puntos que se acaban de resumir puedan ser considerados como un plan de acción política. Más adelante se mencionan algunas de las dificultades que la estrategia del frente popular tiene que tomar en cuenta. Aunque todos esos puntos fueran resueltos, la estrategia del Frente Popular no estaría completa. En cualquier plan político la parte esencial siempre consiste en saber quién (es decir, qué grupos políticos) hace qué, cuándo y cómo.

A. Prioridades. En primer lugar, la estrategia del gobierno para la reforma agraria tendrá que asignar una elevada prioridad a la superación de los obstáculos políticos. El más importante de éstos no se presentará en el sector agrícola, sino en el sistema imperante de relaciones de poder en la sociedad en conjunto. El triunfo o el fracaso del programa de reforma agraria del nuevo gobierno dependerá principalmente de lo bien que pueda realizar sus planes generales para transformar la estructura económica y social en todos los aspectos más favorables, de la que la reforma agraria forma sólo una parte, aunque de las más importantes y estratégicas.

En el sector agrario habrá que movilizar de inmediato a los campesinos, de modo que ellos y sus organizaciones se conviertan en apoyos activos y participantes en el proceso. De otro modo, el superior poder económico y organizativo de los grandes terratenientes y sus grupos aliados dirigirá inevitablemente la reforma por cauces populistas, sin grandes cambios en la vieja estructura del poder. Al mismo tiempo habrá que poner lo más pronto posible al servicio de la reforma y de los campesinos las estructuras comerciales, de crédito e industriales, además de toda la administración pública.

El gobierno debería hacer el intento de completar las expropiaciones de latifundios permitidas de acuerdo con la ley actual, en los primeros meses de la nueva administración. Estimaciones preliminares indican que según la ley vigente quedan por expropiar de tres a cuatro mil latifundios. Una vez realizadas esas expropiaciones la legislación subsecuente podría diseñarse con más facilidad para consolidar la transformación.

El completar rápidamente las expropiaciones, junto con las garantías a los granjeros pequeños y medianos de que ellos no serán afectados, reducirá, cuando menos por el momento, la oposición política de ese

sector; entonces se podrá continuar en forma más eficiente con las tareas de reorganización política, económica y social.

B. Estructuras institucionales. Un segundo problema será definir cómo deben organizarse y operar en la práctica las nuevas estructuras de crédito, comerciales y de administración pública que se han propuesto. La simple nacionalización de las industrias agrícolas y de los bancos privados, por ejemplo, no necesariamente provocará grandes cambios en las actuales relaciones de poder, mientras el estado no se vuelva más representativo de los campesinos y de sus intereses.

Muchas de las industrias agrícolas ya son en gran parte propiedad del gobierno, pero no por ello dejan de ser instrumento de los intereses comerciales privados. El banco estatal y la corporación estatal para el desarrollo (CORFO) no tienen un mejor historial que los prestamistas privados en lo que respecta al fortalecimiento de las bases económicas de la agricultura campesina. Muchas de las actuales cooperativas agrícolas sirven principalmente a los intereses de los grandes productores comerciales.

Habrá que emprender una acción vigorosa para asegurarse de que una vez nacionalizadas las instituciones bancarias, comerciales e industriales posean programas y estructuras que en verdad sirvan de apoyo a la estrategia de reforma agraria del gobierno. Aun cuando sean operadas por el estado o por cooperativas, como se propone en el programa del frente popular, todavía queda el problema de cómo organizarlas para que, por una parte, funcionen eficazmente en la ejecución de los planes del desarrollo nacional y, por otra, los campesinos tengan la mayor participación posible en la toma de decisiones.

Una medida que parece prometedora es el establecimiento de un fondo o banco para el desarrollo nacional agrícola, con sucursales en cada zona. El fondo se destinaría a promover y financiar las empresas necesarias para el éxito del plan; sería el dueño del capital de estas empresas y recibiría una renta por su uso. Insistiría en que las empresas que se establecieran fueran realmente cooperativas o manejadas por los trabajadores, con los mismos derechos y responsabilidades para todos los miembros, en el reparto de "utilidades", la discusión de la política general y la elección de los consejos administrativos. Se exigiría que las empresas individuales apoyaran los objetivos del plan de desarrollo, pero por lo demás serían independientes en su administración. El fondo sería controlado en forma conjunta por las organizaciones campesinas y por representantes del gobierno, en cada zona y nacionalmente.

Este esquema combinaría las ventajas de la descentralización geo-

gráfica, la participación democrática, el control campesino y una planeación nacional con propósitos definidos. Además, permitiría utilizar el mercado para asegurar una eficiente asignación de los recursos dentro de los límites impuestos por el plan de desarrollo. Sería compatible con un sistema de consejos nacionales de comercio y de empresas estatales para ciertas mercancías clave, especialmente las que tienen importancia para la exportación y la importación.

Igualmente, habrá que transformar por completo la administración pública que se ocupa de la agricultura, para que sea un instrumento eficaz para la reforma y el desarrollo. La participación campesina en la planeación y ejecución de los programas de reforma tendrá que ser real, no una simple formalidad. Tendrá que abandonarse el sistema de clientelas de las instituciones individuales, lo que no será fácil si se considera que cada uno de los partidos que forman la coalición del nuevo gobierno se desarrolló con este sistema y tiene sus propias clientelas con intereses poderosos. En la actualidad hay varias agencias cuyas funciones se sobreponen, y que sirven a clientelas separadas; por ejemplo, cuando menos son cinco las dependencias que realizan trabajos de extensión agrícola. Por supuesto que la planeación agrícola deberá dejar de constituir un simple ejercicio en el papel para convertirse en la formulación práctica de planes políticos destinados a alcanzar metas nacionales.

Esto se lograría si se convierte al Ministerio de Agricultura en un verdadero Ministerio de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Todas las actividades de la administración pública relacionadas con el desarrollo agrícola, que actualmente están dispersas entre numerosos ministerios y oficinas públicas semindependientes, deben ponerse bajo el control efectivo del Ministerio de Agricultura. Los clientes principales deben ser los campesinos y el público en general —representados por el plan de desarrollo nacional— aunque los agricultores medianos seguirán recibiendo la ayuda necesaria para producir eficientemente, de acuerdo con el plan de desarrollo. El ministerio deberá estar descentralizado geográficamente, con un coordinador poderoso en cada zona, responsable ante el ministro.

Sin embargo, funcionalmente la administración pública se hará más unificada y centralizada nacionalmente en cada zona y región. Las organizaciones campesinas participarán en la planeación y ejecución del plan a nivel nacional, regional y de zona.[2] Debe terminarse con la

[2] En la bibliografía de la ciencia política, la entrega a las organizaciones democráticas locales de muchas de las responsabilidades y funciones administrativas nacionalmente, con frecuencia ha sido designada como "devolución". En la América Latina, en donde nunca, desde la conquista, se ha permitido que haya un gobierno local con participación popular, el hablar de regresar o "devolver" la

situación actual, en la que varios programas nacionales, el CORA, INDAP, CORFO,[3] etcétera, operan independientemente y con frecuencia compiten entre sí. En realidad, esos organismos semindependientes deben empezar a desaparecer.

C. Precios y distribución garantizados. En tercer lugar, es esencial para una estrategia de reforma agraria efectiva la existencia de un sistema nacional de precios de garantía y de mercados seguros para la producción, como lo propone el plan de desarrollo del frente popular. Son necesarios, por una parte, para garantizar a los campesinos la existencia de mercados para sus productos a precios razonables, de modo que tengan incentivos económicos y posibilidades de aumentar su producción de acuerdo con planes nacionales, y por otra parte, para asegurar la distribución adecuada de los comestibles esenciales entre los grupos de bajos ingresos. Aunque los precios de garantía y los mercados seguros son instrumentos esenciales para ejecutar un plan de desarrollo agrícola, no es fácil diseñar, operar ni financiar un sistema así. Son numerosas las complicaciones de cualquier sistema de apoyo a los precios. Deberán estudiarse con cuidado las experiencias de los países capitalistas y socialistas, para evitar algunos de los obstáculos más obvios.

Teóricamente uno de los argumentos más fuertes en favor de una economía de tipo socialista es que hace posible un patrón de distribución del ingreso basado en criterios racionales sobre las necesidades y los merecimientos individuales, en lugar de basarse ampliamente en la propiedad individual. Si los ingresos monetarios fueran en verdad redistribuidos eficientemente y en el supuesto de mercados "perfectos", podría confiarse en que el sistema de precios y mercado distribuiría los bienes disponibles en forma equitativa y eficiente dentro del marco de un plan general de desarrollo. No habría necesidad de fijar los precios de los bienes de consumo, ni de racionamientos, ni controles administrativos similares.

Sin embargo, en la práctica es poco probable que se logre una redistribución tan drástica del ingreso en un futuro cercano. Además, los marcados están muy lejos de ser "perfectos". En el periodo de tran-

autoridad a la población local parece una pura tontería semántica. Es evidente que una descentralización geográfica en ese sentido sería contraproducente para el logro de las metas de la reforma, si primero no se destruyen las estructuras locales de poder que se basan en el tradicional sistema del latifundio y excluyen a los campesinos de una verdadera participación.

[3] CORA es la dependencia chilena encargada de la reforma agraria. INDAP es el organismo que se ocupa de las organizaciones y el crédito campesinos, establecido durante el gobierno de Frei. CORFO es la agencia para el desarrollo.

sición cerá necesario considerar medidas complementarias de redistribución del ingreso, de modo que se asegure una distribución socialmente deseable de ciertos artículos básicos, como la leche y la carne, por ejemplo. El racionamiento sobre una base *per capita* es el mecanismo usualmente empleado para este objeto. Otra posibilidad es realizar la distribución por medio de escuelas, clínicas, etcétera.

Una tercera posibilidad que parece adecuada a las actuales condiciones chilenas sería la introducción de un "sistema de estampillas", del tipo usado en pequeña escala en los Estados Unidos para distribuir entre las personas de ingresos modestos los requerimientos básicos de esos bienes, a un precio razonable o gratuitamente. La porción de la oferta disponible distribuida mediante estampillas en cada periodo, tendría que ser algo menor que la oferta total para dejar el resto al mercado libre. Habría que aplicar controles suficientes para asegurarse de que los bienes amparados por las estampillas se suministran realmente al precio señalado, pero esto no constituye un obstáculo infranqueable.

En esta forma a todo el mundo se le garantizaría cuando menos un nivel mínimo de consumo; al mismo tiempo se evitarían algunos de los aspectos más desagradables del racionamiento directo y se permitiría que el mercado libre realizara su función de igualar la oferta y la demanda. Un impuesto sobre las ventas libres cuando el precio esté por arriba del "valor de estampilla" oficial, podría ayudar a financiar el sistema y reforzaría sus características de redistribuidor del ingreso. El mismo mecanismo para distribuir con estampillas los alimentos entre los grupos de escasos ingresos, podría utilizarse para disponer de los excedentes cuando los hubiera, lo que impediría que los precios para el productor bajaran más allá del precio de garantía, y los excedentes se repartirían en forma equitativa.

D. Una política territorial nacional. Un cuarto problema es la falta de una política nacional de tierras y aguas. Una de las críticas que más se le han hecho al sistema latifundista se refiere a los patrones de uso irracional de la tierra que implica. Es lógico que debiera ser parte integrante de cualquier estrategia de reforma agraria una política nacional territorial que tienda a lograr en el futuro una mejor utilización de la tierra.

A pesar de ello, casi ninguno de los programas de reforma agraria de la América Latina ha prestado mucha atención a este problema. Los nuevos asentamientos derivados de la reforma, ya sean unidades económicas cooperativas o bajo control estatal, o simples grupos de propiedades individuales, usualmente han respetado los límites de las antiguas haciendas. Han tendido a persistir en lo general los esquemas

tradicionales de uso de la tierra. Además, muy poca o ninguna atención se ha prestado al control del uso de las tierras que no han sido expropiadas. En general puede decirse que la reforma ha perpetuado y a veces consolidado las prácticas y patrones de uso de la tierra del antiguo sistema latifundista.

La reforma agraria del gobierno de Frei demostró no ser una excepción. Los nuevos asentamientos en su mayoría coincidieron con las haciendas expropiadas; su organización y uso de la tierra con frecuencia fueron distorsionadas en forma aún más negativa para el desarrollo futuro, porque muchos de los antiguos propietarios conservaron reservas de hasta 80 hectáreas de tierras irrigadas de primera calidad y con una valiosa parte de la infraestructura original. La mano de obra que se beneficiaba con la entrega de tierras, usualmente eran las mismas familias que vivían en los latifundios expropiados, por lo que no se alteraba considerablemente la tasa tierra-hombre.

Las tierras boscosas y de pastoreo de escaso valor se incluyeron en los asentamientos, aunque los intereses y capacidades de los asentados se referían principalmente a la agricultura; en consecuencia, por lo común ocurría que esas tierras poco valiosas eran explotadas por los campesinos en forma aún más destructiva que la de los dueños anteriores. Es poco lo que se ha hecho para desarrollar planes a largo plazo, para el uso óptimo complementario de las tierras de poco valor y de los terrenos agrícolas.

Aunque se adoptó una nueva legislación para racionalizar y regular el empleo de los recursos hidráulicos, casi no se hizo nada por aplicarla. Muchos asentamientos carecían de agua para la irrigación aunque tenían buenas tierras, en tanto que los latifundios vecinos tenían más de la necesaria. Muchas comunidades de pequeños propietarios padecían una grave escasez de agua y tierras. No existe ninguna dependencia nacional con suficiente organización y recursos para administrar en forma eficaz las extensas tierras boscosas y de pastoreo que son todavía de propiedad pública.

Una política territorial nacional debe ser uno de los pilares de la estrategia de reforma agraria del nuevo gobierno. Con frecuencia no hay razones lógicas para conservar los patrones de uso de la tierra y los límites de las antiguas haciendas; en realidad, éstos son precisamente algunos de los principales elementos de la antigua estructura que hay que modificar.

La utilización de la tierra y las aguas debería planearse sobre amplias bases, tanto a escala nacional como para cada zona en particular. Estos planes deberían basarse en las necesidades futuras previsibles, los recursos del suelo y otras consideraciones económicas y ecológicas. De-

berán establecerse controles adecuados para hacer efectiva esta planeación en la práctica. La realización de la reforma por regiones, como se propone en el programa del frente popular, facilitaría grandemente esa política territorial, así como la aplicación vigorosa de la actual legislación de aguas.

Deberá haber una política nacional para las tierras de escaso valor y en especial para los bosques; un servicio forestal o territorial con responsabilidad, facultades y posibilidades para administrar esas tierras, con vistas al interés público, parece ser indispensable. Se fomentaría el uso más racional de las tierras y las aguas, si todos los usuarios de ellas en cantidades comerciales tuvieran que pagar una contribución o una renta equivalente a su valor rentable, calculado sobre la base de su productividad potencial y las cantidades utilizadas; también se obtendría un ingreso importante para el fondo de desarrollo agrario propuesto. No obstante, estas medidas tendrían que complementarse con una legislación que exigiera una efectiva distribución por zonas de los más importantes usos de la tierra.

E. Sistemas de tenencia de la tierra. El quinto problema es que el sistema de tenencia de la tierra resultante de la reforma debe ser adecuado para lograr los objetivos del desarrollo nacional. La tenencia de la tierra es fundamentalmente un sistema institucionalizado de relaciones entre grupos e individuos para el uso de la tierra y el trabajo y el control de sus productos. Es mucho más amplio que la simple propiedad legal; en todo caso, la propiedad misma tiene implicaciones muy diferentes en los distintos sistemas sociales.

El nuevo gobierno afronta el problema de diseñar sistemas de tenencia que se adapten a las condiciones chilenas. Al mismo tiempo, esos sistemas deberían: *1)* asegurar cuando menos niveles mínimos aceptables de seguridad, bienestar, ocupación e ingreso, para todos los campesinos; *2)* procurar la mayor participación directa posible de los campesinos en la toma de decisiones a todos los niveles; *3)* facilitar la formulación y ejecución de planes de desarrollo regional y nacional; y *4)* proporcionar incentivos para una mejor actuación económica, es decir, una productividad, eficiencia, inversión y desarrollo mayores.

Los asentamientos que se hicieron durante la administración de Frei no se ajustaron a ninguno de esos criterios en forma completamente satisfactoria. Además, se mostraron particularmente ineficaces en lo que respecta a la equidad. Los trabajadores permanentes de las haciendas expropiadas y otros pocos que recibieron tierras, obtuvieron seguridad, bienestar, ocupación e ingreso; pero más de las dos terceras partes de los campesinos que eran minifundistas o trabajadores sin tie-

rra y sin empleo fijo, no tenían perspectivas de beneficiarse con la reforma, y como resultado de ella muchos quedaron en peor situación. Los pocos que recibieron tierras tuvieron mayor participación que antes en la toma de decisiones, aunque les fue limitada por el paternalismo del CORA, pero la mayoría siguieron como antes, excluidos de las decisiones políticas y administrativas. Así, los conflictos de intereses entre los distintos grupos campesinos tendieron a empeorar.

Los asentamientos hubieran podido convertirse en un instrumento importante de planeación agrícola, pero no fue así porque prácticamente no había planeación. Además, los asentamientos no proporcionaron incentivos adecuados para que hubiera un buen funcionamiento económico. A esta situación contribuyeron los complejos sistemas de contabilidad centralizada, un entrenamiento inadecuado, el tutelaje paternalista de CORA, el fracaso en dar a muchos insumos y productos un precio aproximado a su productividad marginal, debido a un sistema irracional de subsidios y de costos, y la inseguridad respecto a si los asentamientos adoptarían eventualmente la organización de granjas pequeñas de propiedad individual o se mantendrían como grandes unidades agrícolas de propiedad y operación cooperativas.

Al diseñar los nuevos sistemas de tenencia en Chile, hay que recordar varias limitaciones prácticas. Primera, no hay perspectivas de que en un futuro inmediato se creen suficientes oportunidades de empleo urbano como para permitir la reducción en números absolutos de las personas que constituyen la fuerza de trabajo rural; en la actualidad ésta tiene que acomodarse en el campo, cuando menos temporalmente. Aun suponiendo un progreso muy rápido en la redistribución de los ingresos, la demanda interna de productos agrícolas será insuficiente por varias décadas para ofrecer la posibilidad de que aumenten la productividad y los ingresos de toda la fuerza de trabajo agrícola actual hasta un nivel comparable al de los trabajadores industriales urbanos.[4] Sin embargo, serviría de ayuda una expansión de las exportaciones agrícolas. A largo plazo simplemente tendrá que haber un continuo éxodo de la agricultura hacia otras actividades.

En segundo lugar, en el mejor de los casos son inmensas las dificultades de administrar un sistema centralizado en gran escala de granjas estatales o colectivas, y probablemente infranqueables a corto plazo. Esto se debe en parte a la falta de experiencia y de personal entrenado en forma adecuada; además es fácil que el sistema se vuelva incompatible con el objetivo de lograr una mayor participación campesina en la toma de decisiones. Muchos campesinos, sobre todo los

[4] La productividad industrial media por obrero es ahora el triple o el cuádruple de la agrícola; si ésta se elevara hasta ese nivel, el valor de la producción agrícola aumentaría más del triple.

arrendatarios, aparceros y pequeños propietarios, estiman mucho la propiedad de la tierra en sí, y sería excesivamente difícil convencerlos de que acepten de buen grado un sistema de propiedad estatal.

Por último, no hay posibilidades prácticas de que en las condiciones chilenas se pueda proporcionar a cada campesino su propia granja individual. El nivel tecnológico en muchos renglones de la producción ya es demasiado adelantado para las unidades muy pequeñas. Tendría que reconstruirse la costosa infraestructura, en especial los sistemas de irrigación. La mayoría de los trabajadores de las grandes haciendas carecen de tradición en cuanto a los cultivos comerciales en pequeña escala. En todo caso, las parcelas que resultarían de una subdivisión masiva serían demasiado pequeñas para ser económicas en el futuro.

En vista de estos objetivos y limitaciones, parece que no sólo es lo más sensato, sino también la política más viable a corto plazo, el propósito del nuevo gobierno de aplicar la reforma agraria por zonas (probablemente cada zona incluirá una o más comunas —especies de condados— según los factores ecológicos y la población agrícola) y dar preferencia a las empresas agrícolas cooperativas. La promesa de dar a cada familia campesina un lote suficiente para tener una casa y un huerto de su propiedad, garantiza un mínimo de seguridad del que ahora carece la mayoría. El grado en que pueda atenderse a los otros criterios que configuran un sistema de tenencia adecuado, dependerá de la calidad de la planeación y del tipo de organización cooperativa que resulte de ella.

En cada una de las zonas de la reforma agraria es posible que existan ya algunos asentamientos constituidos, y en ocasiones asentamientos cooperativos posteriores a la reforma agraria. Puede haber además comunidades de pequeños propietarios, algunas ya organizadas en cooperativas. Por lo general también habrá grandes haciendas todavía sin expropiar y granjas medianas, así como muchos trabajadores agrícolas sin tierra e independientes, algunos ya organizados en sindicatos o uniones. Una organización o cooperativa campesina general para toda la zona parece ser la única posibilidad práctica, a corto plazo, para dar participación y algunas oportunidades de mejor ingreso y más ocupación a todos esos grupos. Un principio básico sería que cada campesino tuviera aproximadamente la misma representación y poder potencial en la "cooperativa de la zona".

Esta cooperativa podría planear y controlar, junto con el estado, el uso local del fondo de desarrollo agrario de que antes se habló; también podría realizar varias funciones económicas como el comercio, la promoción de industrias pequeñas y de empresas de procesamiento y oferta; formar un fondo común de maquinaria cuando fuera necesario,

y otras actividades semejantes. Participaría en la preparación y supervisión de los planes de desarrollo agrícola de la zona; hasta podría controlar la labor de los técnicos del gobierno encargados de suministrar asistencia técnica a los campesinos.

A la "cooperativa de la zona" se le podrían asignar los derechos legales de propiedad de la tierra y el capital expropiados en la región por la reforma agraria; como alternativa, éstos podrían entregarse al fondo agrario nacional. Recaudaría para el fondo de desarrollo agrario las rentas comerciales pagadas por las cooperativas y otras empresas, entre las que se incluirían en algunos casos las granjas estatales y las unidades operadas individualmente, que emplearan la tierra y capital expropiados. Estas rentas se calcularían de acuerdo con la productividad potencial de la tierra y el capital. Habría que asegurarse de que todas las granjas cooperativas y demás empresas miembros concedieran plenos derechos de participación a todos sus trabajadores y se ajustaran a las normas de organización, operación y contabilidad aceptadas nacionalmente.

Al mismo tiempo, se aumentarían gradualmente los impuestos sobre las tierras de propiedad privada, para que se aproximaran a sus valores rentables. Por supuesto que tendrían que eximirse las pequeñas unidades a nivel de subsistencia. Estos gravámenes también se usarían para incrementar el fondo de desarrollo agrario.

Esta combinación de propiedad pública y altos impuestos sobre la tierra y el capital fijo significaría un gran paso hacia la socialización del ingreso agrícola. Parece ser ésta la única forma práctica de obtener fondos suficientes para crear oportunidades reales destinadas a los grupos de campesinos que carecen de tierra y para financiar las inversiones locales necesarias para suministrar ocupación y alcanzar otros objetivos de desarrollo. La "cooperativa de la zona" en algunos aspectos se parecería más a una especie de gobierno local que a una simple organización económica. Sin embargo, tanto la "cooperativa de la zona" como las pequeñas empresas económicas que la formen deberán llevar contabilidades sencillas y exactas, que puedan ser fácilmente comprendidas por los campesinos, y operar de acuerdo con sanos principios económicos. Esto proveerá de incentivos económicos para que los administradores y trabajadores de cada empresa actúen de la mejor manera posible.

Aunque estas proposiciones para organizar por zonas la reforma agraria aliviarían en parte los problemas creados hasta ahora por la organización de la reforma sobre una base estatal, de ninguna manera los resolverían. Algunas zonas serán más pobres en recursos y en mercados que otras; algunas estarán relativamente sobrepobladas y en otras

escasearán los trabajadores; simplemente se pasará a nivel de zona el problema de ofrecer oportunidades similares a todos los grupos campesinos. Su solución a nivel nacional requiere una planeación a igual nivel y la virtual socialización de los ingresos provenientes de las tierras y el capital a escala nacional, si el objetivo es realmente lograr la mayor igualdad posible de oportunidades para todos los campesinos.[5]

Un enfoque lógico de ese problema sería alentar la creación de organizaciones campesinas similares a nivel regional y nacional; así se agruparían las cooperativas de zona de la reforma agraria, lo que permitiría una acción unificada donde fuera deseable para la planeación, las decisiones de inversión y otros programas. A estos niveles superiores, el fondo de desarrollo agrario obtendría de cada región una proporción de las rentas y los impuestos al ingreso. También recibiría una renta de los capitales que se le asignaran por zonas y nacionalmente. Además obtendría fondos del presupuesto de la nación, del sistema crediticio nacional y de los créditos internacionales, de acuerdo con las prioridades señaladas en el plan de desarrollo.

Serían muy numerosas las ventajas de un sistema flexible de tenencia de la tierra que se ajustara a los lineamientos señalados. Haría hincapié en las relaciones de tenencia de la tierra en su sentido más amplio y no a los títulos legales de propiedad; permitiría la existencia de varios tipos de organizaciones agrarias tales como las cooperativas y otros organismos manejados por los trabajadores, granjas privadas medianas y pequeñas y empresas de propiedad y manejo estatal, todas las cuales coexistirían en condiciones más o menos iguales. Haría posible una gran flexibilidad de operación y mayor movilidad de los recursos; facilitaría la planeación del desarrollo y la ejecución de los planes; permitiría un máximo de participación campesina y descentralización geográfica; significaría una fuente adicional de financiamiento para el desarrollo agrario; proporcionaría un mecanismo para crear oportunidades económicas reales para todos los grupos campesinos, que son los beneficiarios potenciales de la reforma, y entre tanto les garantizaría un ingreso mínimo y cierta seguridad personal.

Este sistema, al establecer un pago por el uso comercial de la tierra y el capital según su valor productivo, fomentaría el empleo racional de los recursos; el sistema de mercados y de precios dirigiría la asignación de los recursos y estimularía la producción en marco de los planes de desarrollo. Los incentivos económicos serían una realidad en todos los niveles. El estado, en combinación con el fondo de desarrollo

[5] Varios analistas económicos con puntos de partida ideológicos muy diferentes, han llegado a conclusiones convergentes respecto a lo deseable que es, cuando menos por su efecto, que la tierra sea socializada.

agrícola y las organizaciones campesinas, podría imponer normas de operación y organización a las nuevas empresas agrícolas, de modo que fueran congruentes con los objetivos de la reforma agraria. Entre otros efectos, ese sistema podría eliminar una de las quejas actuales de los asentados, la de que se les imponen pesadas deudas a largo plazo; así, sólo pagarían una renta anual por la tierra y el capital y no tendrían que comprarlos.

Un sistema de este tipo requiriría un considerable esfuerzo político e imaginativo para convertirse en una realidad práctica. Obviamente las ideas aquí presentadas sólo son preliminarse y tendrían que afinarse mucho antes de convertirse en operativas. Sin embargo, sin un esquema general de tenencia de la tierra y de sistemas agrícolas dentro de la reforma a nivel tanto local como nacional, el nuevo gobierno tendrá graves dificultades para alcanzar sus objetivos en materia agraria. Puede ser de ayuda la planeación de la reforma por regiones y el fomento de las cooperativas, pero no son suficientes por sí solas. También debe definirse y elaborarse una estructura agraria más amplia.

F. *Financiamiento.* Un sexto problema es el financiamiento de la reforma. Esto no se menciona en el programa del frente popular, pero es obvio que significará problemas inmediatos para el nuevo gobierno. Por una parte habrá que movilizar recursos nuevos para financiar una reforma masiva y, por la otra, tendrá que reducirse considerablemente el costo por familia de la aplicación de la reforma respecto al que se ha tenido en los últimos seis años.

La movilización de los recursos necesarios implica un problema de política fiscal que trasciende el sector agrario; no obstante, si en realidad la reforma agraria tiene prioridad, pueden encontrarse los fondos necesarios; en ese aspecto sería muy útil el fondo de desarrollo agrario antes propuesto.

Una medida sencilla para aumentar la recaudación y que podría aplicarse con prontitud, sería elevar considerablemente los impuestos sobre los bienes raíces. Esto debería hacerse en primer término elevando la tasa impositiva. Aunque en la actualidad el avalúo territorial promedio es de menos de la mitad del valor productivo estimado, si se elevan los avalúos antes de completar la expropiación, el costo para el gobierno de los latifundios expropiados se incrementará; esa revaluación puede hacerse más tarde para igualarla con los valores comerciales estimados. Si se duplicara la tasa impositiva promedio de 2% sobre los bienes raíces, se obtendría de inmediato una recaudación anual adicional de hasta E°600 millones (1971); como una sexta parte de esta cantidad se obtendría de las propiedades agrícolas. Esta medida tam-

bién estaría de acuerdo con la idea antes enunciada de socializar lo más rápidamente posible el ingreso proveniente de la tierra y el capital agrícolas.[6]

Una segunda medida complementaria para elevar la recaudación y que antes se sugirió, sería fijar a los beneficiarios de la reforma agraria un impuesto o renta sobre el valor de la tierra y el capital que hayan recibido. Una renta del 6 al 10% anual sobre el valor productivo de la tierra y el capital significaría un ingreso importante para el fondo de desarrollo agrario que se ha propuesto; además fomentaría un empleo más racional de los recursos que el procedimiento actual de vender eventualmente las propiedades a los beneficiarios y tomar entre tanto un cierto porcentaje del ingreso bruto de los asentamientos. El sistema vigente grava la producción y fomenta el que los asentamientos mantengan patrones de uso extensivo de la tierra.

La propuesta nacionalización del sistema bancario y la reforma de la estructura crediticia de la nación permitirían al gobierno movilizar hacia la reforma agraria otros recursos adicionales. Además éste debería explorar las posibilidades de obtener créditos internacionales para el financiamiento de la reforma y de programas de desarrollo. Tanto el Banco Mundial como el Interamericano, por ejemplo, en varias ocasiones han manifestado interés en otorgar créditos importantes para financiar en gran escala reformas agrarias bien planeadas. Es probable que no se les vuelva a presentar una mejor oportunidad para que demuestren sus buenas intenciones.

Los desembolsos brutos en efectivo (no costos reales) por familia que el gobierno destinó a los asentamientos de 1965 a 1968, ascendieron a más de E°70 000 de 1968 (cerca de EU$10 000). Con objeto de reducir esos desembolsos, la planeación tendrá que ser más realista y tener una orientación económica. Habrá que eliminar el paternalismo excesivo. La administración de la reforma deberá hacerse más eficiente y habrá que revisar los criterios que se aplican para distribuir los gastos entre la reforma agraria y otros programas.

De acuerdo con la legislación actual, CORA estimó que los gastos para adquirir las tierras representarían como el 42% de los costos totales; pero como en gran parte están representados por bonos a largo plazo, el desembolso en efectivo real por la compra de tierras para 1968 fue en promedio de sólo el 10% de los desembolsos en efectivo. Es probable que pudiera reducirse aún más sin modificar la legislación vigente.

[6] La ODEPA (el organismo chileno para la planeación) ha realizado estudios de todo el sistema impositivo agrícola que podrían usarse como base para una reforma de largo alcance. Aunque las proposiciones de la ODEPA no van tan lejos como las que aquí se presentan, el nuevo gobierno podría fácilmente hacer las adaptaciones necesarias.

Cuando los latifundios se expropian legalmente sobre la base del tamaño, el pago de contado debe ser del 10% del avalúo, en tanto que si se expropian por "mala administración" se requiere un pago de contado de sólo el 5%. Una interpretación rigurosa de lo que constituye una "mala administración" permitiría que fuera mayor el número de las fincas expropiadas por esta razón. Además, no es necesario dejarle al dueño anterior una reserva de 80 hectáreas si se puede probar que ha habido "mala administración", incluso infracciones a la legislación social.

Los costos administrativos han representado en promedio el 20% del desembolso total en efectivo; sin embargo, tienden a disminuir tanto proporcionalmente como por familia a medida que aumenta el número de las familias beneficiadas; parece que se trata de verdaderas economías de escala. Si el nuevo gobierno puede incrementar considerablemente, como planea hacerlo, el ritmo de las expropiaciones, los costos administrativos por familia disminuirán sustancialmente. Estos costos se reducirían aún más si el gobierno pudiera realizar la reforma con menos paternalismo y burocracia y con mayor eficiencia administrativa que hasta ahora. Para lograrlo es necesario delegar en los campesinos y en sus organizaciones mucha mayor iniciativa y responsabilidad con respecto a la administración de la reforma.

Las nuevas viviendas campesinas han absorbido casi la mitad de las inversiones de CORA en capital fijo y más del 6% del total de sus gastos en efectivo. La mayor presión en favor de la construcción acelerada de nuevas viviendas en los asentamientos no parece provenir de los beneficiarios, sino de los contratistas, los políticos y los burócratas con ideas de clase media respecto a qué prioridades deben tener los campesinos. En muchos otros países este costo de construcción casi se ha eliminado, simplemente dando a los beneficiarios crédito, asistencia técnica y la posibilidad de mejorar sus propias viviendas con su propio trabajo, en la medida en que estas inversiones puedan justificarse económicamente.

En los últimos seis años más de la mitad de los desembolsos en efectivo de CORA han sido por créditos otorgados, la mayoría a corto plazo; casi la mitad de esos créditos se han perdido por la inflación y la falta de pago en el plazo señalado. También es probable que se haya dado más crédito del absolutamente necesario por concepto de anticipos de salarios, con el resultado de que se ha utilizado para subsidiar el consumo. Es indudable que en el futuro podrán reducirse los requerimientos por familia de ese tipo de créditos. Sin embargo, serán necesarias una mejor cantabilidad y administración en las unidades de la reforma agraria y una planeación general más adecuada. Se reque-

rirá una cantidad considerable de créditos a corto plazo para financiar la producción de acuerdo con los planes de desarrollo, ya sea que ésta se realice en las unidades de la reforma agraria o en otra parte. La reforma propuesta de los sistemas bancario y crediticio hará mucho más fácil en el futuro canalizar el crédito hacia los beneficiarios de la reforma agraria; ese crédito antes era utilizado por los grandes terratenientes.

Los créditos a más largo plazo proporcionados por CORA han representado un desembolso en efectivo mayor (cerca del 12% del total) que el destinado a la adquisición de las tierras. La mayor parte fue para la compra de ganado, implementos de trabajo, equipo, maquinaria y otro capital de trabajo. La legislación actual permite al propietario expropiado que venda a quien desee su capital de trabajo a los precios del mercado; habrá que modificar la ley de modo que ese capital pueda ser expropiado junto con el resto de la propiedad. Entre tanto, si se realizaran las expropiaciones en forma masiva —por ejemplo, si se tomaran en unos cuantos meses los 3 000 latifundios que pueden expropiarse de acuerdo con la ley actual—, el precio de mercado de esos bienes de capital bajaría en extremo y sería posible que los beneficiarios de la reforma los compraran mucho más baratos, con lo que se reduciría el desembolso por familia en ese renglón.

Por supuesto que lo más importante, tanto para reducir los costos como para aumentar los beneficios de la reforma agraria, es elevar la productividad y la eficiencia en todos los niveles del proceso. No puede haber un sustituto adecuado de la buena administración, la contabilidad racional y las decisiones económicas sensatas.

H. *Participación, adiestramiento y educación del campesino.* Un séptimo problema, que ha estado implícito en todo el análisis anterior, es la necesidad de una plena participación campesina. Esta participación presupone una organización campesina efectiva y unida en todos los niveles. Como antes se vio, a pesar del impresionante progreso en la creación de organizaciones campesinas durante el periodo de Frei, no se logró participación campesina realmente efectiva en el proceso de la reforma.

Un requisito fundamental para esa participación de los campesinos es asegurar que tengan un papel importante en todas las etapas del proceso, que sientan que es *su* reforma; deben participar en la planeación y la ejecución en todos los niveles. Las instituciones de administración pública, comercio, crédito y procesamiento deben ser controladas por los campesinos hasta un grado compatible con la realización de los planes nacionales de desarrollo. Los campesinos deben tener una

participación activa en el manejo de las unidades de producción de la reforma agraria; en realidad, éstas deberían ser normalmente cooperativas campesinas. Habrá que reforzar las uniones campesinas y deberá haber una mayor participación de la base en sus asuntos; además, las uniones tendrán que trabajar unidas en apoyo de la reforma. Todos esos objetivos han sido previstos en el programa del frente popular y se han mencionado en las secciones anteriores de este capítulo. El problema consite en cómo lograr que esa participación sea realmente efectiva.

Una medida sencilla consistiría en hacer que los técnicos que proporcionan asistencia técnica a los beneficiarios de la reforma, sean responsables directamente ante las organizaciones campesinas en cuanto a sus salarios y comportamiento. Los técnicos deberán reclutarse entre los campesinos y adiestrarse para que proporcionen la capacitación necesaria para el buen éxito de la reforma. En general no es necesario tener a profesionistas universitarios trabajando directamente con los campesinos; de hecho eso crea dificultades sociales y es una barrera para la comunicación.

En algunos países los técnicos designados para trabajar con las cooperativas campesinas tienen garantizado un pago base, proporcional al que reciben los miembros de la cooperativa, así que sus sueldos están relacionados directamente con el buen éxito de ésta. Además, los miembros pueden apreciar el servicio de cada uno de los técnicos sobre la base de su contribución a la cooperativa, de modo que un técnico muy eficiente puede acumular puntos suficientes para recibir un pago superior al de otro rendimiento regular; los técnicos [7] que viven con los

[7] Sin embargo, no es una sugestión muy radical o socialista el que los técnicos sean responsables ante los campesinos. De hecho este principio ha sido aplicado en las comunidades rurales de pequeños granjeros en gran parte de los Estados Unidos a través de su historia. Por lo general las comunidades locales contrataban y fijaban los salarios de los profesores, predicadores y extensionistas agrícolas, que usualmente pertenecían a la misma clase social de los pequeños agricultores de la comunidad. Los salarios tendían a ser un poco menores que los del granjero medio, excepto cuando se juzgaba que su comportamiento había sido excepcional.

Por lo contrario, en Chile y otros países latinoamericanos, el técnico agrícola típico no es responsable ante el campesino por el desempeño de sus funciones y su salario es probablemente de cinco a veinte veces mayor que el del campesino medio de la comunidad. Con frecuencia el técnico es originario de la clase media urbana o proviene de alguna de las grandes familias terratenientes. Éste es un resultado natural del sistema latifundista, en el que los técnicos se identifican socialmente con los grandes terratenientes, no con los campesinos, y en donde éstos tienen pocas oportunidades de recibir más de dos o tres años de instrucción escolar.

campesinos usualmente pertenecen a la misma clase social y en realidad son miembros de sus cooperativas.

Sin embargo, además de estos problemas institucionales, existen los relativos al adiestramiento y la educación. Los campesinos nunca podrán participar tan efectivamente como debieran si no se les proporcionan los conocimientos y capacidades necesarias para que manejen sus propios asuntos en una sociedad cada vez más compleja.

Es obvio que habrá que dar prioridad al alfabetismo y la educación elemental. Nadie puede participar en forma efectiva si no ha aprendido a leer, escribir y dominar la aritmética simple. Chile tiene ya una de las tasas de analfabetismo más bajas de la América Latina; si se emprendiera un programa intensivo en un periodo relativamente corto podría lograrse que prácticamente todos los campesinos fueran alfabetizados. La experiencia que ya se ha tenido muestra que eso puede hacerse con rapidez y eficacia, si se emplean métodos modernos y medios de comunicación masiva. Esta educación no puede estar privada de contenido ideológico; debe ser congruente con las metas de desarrollo del país, lo que implica una revolución cultural. El nuevo gobierno tendrá que emprender una campaña masiva para modificar las actitudes y valores tradicionales del campesino, formados por una sociedad rural en la que dominaba el latifundio.

También es esencial dar preparación sobre el manejo de fincas, métodos contables y administración de cooperativas y empresas. Ahora los campesinos se quejan con frecuencia de que los técnicos del gobierno toman todas las decisiones importantes. El único modo de evitar esto, incluso después de las reformas estructurales, es adiestrar en esas materias a suficientes campesinos para que puedan participar como iguales en la toma de decisiones.

La participación y la educación son asuntos demasiado importantes para ser tratados en unos cuantos párrafos. Al igual que el aumento de los ingresos y del bienestar, son en sí mismas metas de la reforma agraria y más que simples instrumentos para asegurar el buen éxito de ésta.

I. *Una política nacional de tecnología y ocupación.* El octavo problema es el de la estrategia, si la reforma agraria ha de coordinarse con una política nacional de ocupación y tecnología. No es nada realista esperar que la sola reforma agraria pueda proporcionar ocupación adecuada a toda la fuerza de trabajo rural. Históricamente la agricultura ha sido la principal ocupación a la que se acude como último recurso; sin embargo, Chile ya está tan urbanizado, que la agricultura ha empezado a perder la posibilidad de cumplir con esa función rudimentaria.

Al igual que los gobiernos anteriores, la administración de Frei nunca afrontó el problema de la ocupación rural. La desocupación oculta y la subocupación agrícolas fueron estimadas por CIDA en 1964 en casi el 30% de la fuerza de trabajo agrícola. Es casi seguro que la desocupación rural sea ahora igual de elevada, a pesar de que la producción agrícola ha aumentado una cuarta parte, mientras que la fuerza de trabajo ha permanecido casi estacionaria. Es incuestionable que se ha incrementado la desocupación rural franca. Las razones por las que ha empeorado este problema ocupacional se han estudiado en otra parte.[8]

La ocupación plena de la fuerza de trabajo campesina requerirá una estrategia general que abarque a toda la sociedad. La redistribución del ingreso en las zonas urbanas incrementará la demanda en muchos renglones de la producción agrícola cuando menos a corto plazo. La aceleración de la inversión y de la producción industrial también absorberá parte de la mano de obra rural, en especial si algunas de las nuevas industrias se pudieran establecer en zonas rurales densamente pobladas. Pero todo esto no puede ser financiado por completo, ni siquiera en su mayor parte, por medio del ingreso agrario. Las escuelas, los caminos, las nuevas obras de irrigación y la reforestación deberían tener una elevada prioridad en cualquier estrategia agraria, pero el financiamiento de esas inversiones es un problema que atañe a toda la economía.

Una política tecnológica nacional permitiría asegurarse de que el capital y las escasas divisas de que se dispone se utilicen para obtener los bienes de capital que tienen mayor prioridad para el buen éxito de los planes nacionales de desarrollo. Éstos pueden no incluir algunas clases de costosa maquinaria agrícola que ahorra mano de obra y que se han estado importando, a partir de una etapa más avanzada del desarrollo de Chile. Es probable que tuvieran que restringirse aún más las importaciones de muchos bienes de consumo durable, como los automóviles para uso privado, etcétera. Tendrá que haber una bien planeada política de industrialización nacional que tienda a lograr la manufactura local de muchos bienes, en especial de los bienes de capital y las máquinas herramientas que ahora se importan.

Es inútil esperar que los granjeros individuales, las cooperativas o las fincas estatales adopten una tecnología agrícola "intermedia", aun en los casos en que el hacerlo implique una clara ventaja económica para el país si pueden obtener maquinaria moderna para ahorrar trabajo en condiciones tan favorables que les resulte lucrativo emplearla.

[8] Barraclough, Solon y Jacobo Schatan, 1970, *Política tecnológica y desarrollo agrícola,* Santiago: CEREN, Universidad Católica de Chile.

Una de las metas principales de una política teconológica nacional debería ser asegurar que las tecnologías disponibles y más lucrativas para las unidades económicas individuales, coincidan con las que representan una mayor contribución al logro de los objetivos del desarrollo nacional.[9] Ésta es responsabilidad del gobierno y no puede dejarse a los caprichos de fuerzas de mercado sin control.

Si los usuarios del capital tienen que pagar el total de su valor productivo, como antes se sugirió, esto ayudaría mucho a impulsar a los granjeros para que adopten proporciones de los factores y tecnologías más racionales, de acuerdo con los recursos naturales del país y su actual situación económica. Los subsidios, que causan una gran distorsión de esos valores, por lo general tienen efectos negativos sobre la ocupación.[10] El actual impuesto a la nómina para el seguro social, por ejemplo, hace que el costo real de la mano de obra sea para los empleadores de Chile de casi el doble de los salarios que pagan. La sola supresión de ese impuesto, y el financiamiento del seguro social con ingresos provenientes de impuestos adicionales a la tierra, el capital y las utilidades, tendría un efecto muy saludable sobre el empleo.

En cuanto a la agricultura, la planeación y ejecución de la reforma agraria por zonas, como antes se sugirió, permitiría que se incorporaran a las nuevas unidades muchos más trabajadores que ahora. Además, el control de las tierras por los campesinos les daría incentivos para invertir su fuerza de trabajo en mejoras a largo plazo, ya que al final ellos serán los beneficiados y no los latifundistas.

Una política nacional de ocupación y tecnología como parte de un plan nacional de desarrollo, permitiría eliminar la desocupación rural en un plazo relativamente corto; la escasez de mano de obra podría incluso llegar a ser una preocupación en el futuro. Pero no hay manera de resolver el problema de la ocupación rural sólo dentro de los confines del sector agrícola; se requiere una estrategia nacional imaginativa, lo que implica una planeación dinámica en todos los niveles. Quizá el mayor obstáculo inmediato al éxito de la reforma agraria es que no se han desarrollado aún el contenido ni los mecanismos de esa planeación.

9 Barraclough y Schatan, *op. cit.*

10 Teóricamente, en un momento dado, en cualquier economía habrá un equilibrio único de las relaciones de precio en un sentido estrictamente técnico "óptimo"; por supuesto que esas relaciones de precio serán diferentes según la forma en que la economía esté organizada y planeada, pues los parámetros serían distintos.

Perspectivas

La clave del futuro de la reforma agraria del nuevo gobierno no se halla en el sector agrario, sino en el sistema de relaciones de poder de toda la sociedad. El destino de la reforma agraria inevitablemente estará determinado en gran medida por el relativo triunfo o fracaso de la estrategia general de cambio estructural del gobierno.

Todavía está en duda que un gobierno "socialista" elegido libremente pueda llevar a cabo un vasto programa de cambios estructurales conducente a una sociedad socialista, todo ello en el marco de las instituciones democráticas; muchos sostienen que puede lograrse, pero las experiencias históricas no son muy alentadoras en este respecto.

Al escribir hace más de treinta años, Oskar Lange demostró que el sistema de precios puede operar eficazmente en una economía socialista planificada y desempeñar con eficiencia su función de orientar la producción y la asignación de recursos. También especuló sobre el problema de la transición de la democracia a un sistema socialista. Su conclusión fue que la única posibilidad de triunfo para un gobierno de estas características era actuar con rapidez y decisión en la aplicación de su programa socialista. En las últimas tres décadas no ha ocurrido nada que invalide el análisis de Lange; por el contrario, en la actualidad parece ser aún más pertinente. Escribió:

> Un gobierno socialista que intente realmente llegar al socialismo tiene que decidir entre aplicar de un golpe su programa de socialización o abandonarlo por completo. La simple llegada al poder de un gobierno así, tiene que provocar un pánico financiero y un colapso económico; por lo tanto, el gobierno socialista deberá garantizar la inmunidad de la propiedad y de las empresas privadas para que la economía capitalista funcione con normalidad, lo que equivale a abandonar sus metas socialistas, o deberá proseguir resueltamente con su programa de socialización con la mayor rapidez posible. Cualquier titubeo, cualquier vacilación o indecisión provocaría una inevitable catástrofe económica. El socialismo no es una política económica para tímidos.
>
> Por otra parte, como un complemento de su resuelta política de socialización acelerada, el gobierno socialista debe declarar en forma inequívoca que todas las empresas y propiedades no incluidas explícitamente en las medidas de socialización seguirán siendo privadas, y deberá garantizar su absoluta seguridad. Tiene que ser absolutamente claro para todos que el socialismo no está en contra de la propiedad privada como tal, sino tan sólo en contra del tipo especial de propiedad privada que origina privilegios sociales en detrimento de la gran mayoría de la población o crea obstáculos al progreso económico, y que, en consecuencia, toda la

> propiedad privada de los medios de producción y todas las empresas privadas que tengan una función social útil disfrutarán de la plena protección y el apoyo del estado socialista. Para evitar que se cree una atmósfera de pánico en el sector de la propiedad y la empresa privadas, el gobierno socialista tiene que demostrar la seriedad de sus intenciones con algunos actos inmediatos en favor de los pequeños empresarios y propietarios (incluso de los poseedores de depósitos de ahorro y de unas pocas acciones o bonos).
>
> Para alcanzar el triunfo, el gobierno socialista tiene que ponerse a la cabeza de un gran movimiento de masas en contra del monopolio y el restriccionismo, en contra del imperialismo y la concentración del control económico en unos cuantos, en contra de la inestabilidad de la inseguridad económica y social. Sólo al contar con el ímpetu de un movimiento de masas semejante que abarque a la mayoría de la población, podrá realizar con rapidez un audaz programa de socialización; si falta ese movimiento de masas, es poco lo que puede hacer un gobierno socialista en el poder, pues como hemos visto, si la socialización no se logra con un gran golpe audaz, el gobierno tendrá que abandonar por completo sus metas socialistas.
>
> Y si abandona esas metas será socialista sólo de nombre, pues su verdadera función consistirá en administrar la economía capitalista, lo que se realizará con éxito únicamente si se garantiza la propiedad de los capitalistas y la libertad de los empresarios para obtener utilidades. En ese caso, lo mejor que podrían hacer los socialistas sería entregar el poder a un gobierno capitalista, el que tendría la confianza del mundo de los negocios y sería más adecuado para administrar una sociedad capitalista.[11]

El gobierno de Allende tiene una oportunidad única para demostrar que un gobierno electo puede realizar la transición pacífica a una estructura social humanitaria y democrática. Chile es uno de los pocos países del mundo cuyas áreas rurales todavía están dominadas por el tradicional sistema de latifundios, en el que tiene alguna probabilidad de éxito una profunda reforma agraria que incorpore plenamente a los campesinos a una sociedad democrática, moderna y dinámica.

Aunque al final el nuevo gobierno demuestre que es socialista sólo de nombre, podrá haber realizado una importante reforma agraria expropiando aceleradamente los latifundios restantes. Sería una notable reforma "populista" que prepararía el camino para un mayor desarrollo económico, aunque no se alteraran en forma considerable las relaciones de poder de la sociedad. Sin embargo, en las condiciones actua-

[11] Lange, Oskar y Fred M. Taylor, 1938, *On the Economic Theory of Socialism*, University of Minnesota Press, pp. 134 y ss.

les de la América Latina, cuando no hay otros cambios de un gran alcance similar en el resto de la economía, una reforma así deja insatisfechos los requerimientos de la mayoría de los campesinos pobres en cuanto a mercados, crédito, asistencia técnica, ocupación y participación verdadera.

Por otra parte, si se aplican con rapidez y en forma efectiva las reformas propuestas respecto a la tenencia de la tierra y a la sociedad en general, el nuevo gobierno podrá considerar que ha logrado una profunda reforma agraria "estructural". Los campesinos podrán adquirir una verdadera participación en el desarrollo. Se habrá marcado un hito en la historia de las transformaciones sociales de la América Latina.

Nota del autor de la selección

(Preparada poco antes del golpe fascista del 11 de septiembre de 1973)

Este excelente artículo de Barraclough, escrito en noviembre de 1970, es una especie de guía para la reforma agraria chilena y hasta cierto punto para las de otros países latinoamericanos también. A partir de entonces, la agricultura de Chile ha tenido un cambio radical. En noviembre de 1972, ICIRA publicó un análisis de los procesos chilenos, y algunas de las conclusiones obtenidas se resumen más adelante.[12]

La reforma agraria de Chile se prosiguió de acuerdo con la ley emitida en 1967 por el gobierno conservador cristiano demócrata del presidente Frei, complejo documento legal que no ofrece un camino fácil para la socialización de la agricultura. Con algunas excepciones, esa ley permite la expropiación de todas las fincas que excedan de 80 hectáreas de tierras irrigadas, y también la de las propiedades abandonadas o mal administradas. El gobierno de Allende la aplicó al pie de la letra con un mínimo de violencia. Hubo muchas invasiones de haciendas. Las tomaron los campesinos, bien para presionar al gobierno para que apresurara las expropiaciones o para impedir que los dueños vendieran la maquinaria y el ganado, los cuales, según la ley, no podían expropiarse junto con la tierra. Casi todas las invasiones fueron de corta duración. Hubo, además, numerosas "invasiones" en el sur realizadas por indios que volvían a ocupar las tierras de las que poseían títulos legales de propiedad.

Fueron notables la rapidez y lo masivo de las expropiaciones. En sólo 18 meses, hasta mediados de 1972, el gobierno incorporó al "sector de

[12] Diagnóstico de la Reforma Agraria Chilena, noviembre de 1970, junio de 1972, ICIRA, Santiago, 27 de noviembre de 1972. ICIRA es el Instituto Nacional de adiestramiento e investigación para la reforma agraria, financiado en parte con fondos de las NN.UU.

la reforma", que es administrado por los campesinos y el estado, cerca de 3 300 propiedades expropiables según la ley.[13] Éstas representaban 370 000 hectáreas de tierra irrigada, 878 000 has. de tierra seca cultivable y 4.1 millones de has. de tierra seca no cultivable, o sea en total el equivalente de 442 000 has. irrigadas. Esto, a su vez, representa cerca del 21% del total de las tierras agrícolas productivas del país. Para julio de 1972, el sector de la reforma incluía cerca del 35.5% de la tierra agrícola, incluidas las expropiaciones anteriores (como unas 1 400 haciendas). Para fines de 1972 sólo quedaban sin expropiar unas cuantas de las grandes haciendas.

Hay que notar que las subdivisiones de las grandes propiedades, realizadas por los hacendados durante el gobierno de Frei con objeto de evitar la expropiación, redujeron el área expropiable en aproximadamente 400 000 has. de tierra irrigada. Si se hubiera podido modificar la ley de manera que pudieran ser expropiadas todas las fincas que excedan de 40 has. el sector de la reforma controlaría como el 60% de la tierra productiva; pero el gobierno de Allende no disponía entonces de la mayoría del congreso para poder cambiar la legislación.

En junio de 1972 eran beneficiarios directos del programa unos 75 000 campesinos. A mediados de ese año el sector agrícola de Chile estaba dividido *grosso modo* en tres subsectores: el sector de la reforma (I), el sector de las fincas pequeñas y minifundios (II) y el sector privado de las empresas agrícolas de más de 20 has. (III). La importancia relativa de cada uno de ellos se estima del modo siguiente:

Sector	*Tierra* [a]	*Trabajo* [b]	*Producción bruta (valor, en porcentaje)*	*Producción en el mercado (valor)*	*Proporción de la producción bruta en el mercado*
I [c]	36	18	29	29	80
II [d]	22	60	28	15	45
III [e]	42	22	43	56	95
Total	*100*	*100*	*100*	*100*	—

FUENTE: ICIRA.
a En el equivalente de tierra irrigada. b Trabajadores permanentes y temporales, incluyendo los desempleados. c Incluidas todas las nuevas empresas de la reforma agraria. d Minifundios y fincas hasta el equivalente de 20 has. de tierra irrigada. e Incluye las reservas de las haciendas expropiadas, las fincas de 20 a 80 has. y las haciendas aún no expropiadas en julio de 1972.

Conviene notar que el sector privado (III) todavía controlaba más tierra y trabajo que el sector de la reforma (I), aunque a fines de

[13] Éstas incluían muchas pequeñas propiedades que se tomaron por estar abandonadas o mal manejadas, o porque sus dueños poseían varias propiedades que en total sumaban más del equivalente de 80 has. de tierras irrigadas.

1973 estos dos subsectores probablemente serían iguales, cuantitativamente hablando. Sin embargo, la producción, ya sea la total o la comercial, proviene aún predominantemente del sector privado. Es obvio que esto se debe no tanto a una superioridad innata de la eficiencia del sector privado en la administración, pues precisamente la ineficiencia de las grandes haciendas privadas fue una de las razones para llevar a cabo la reforma agraria; sino más bien a que anteriormente en este sector se utilizaba la tierra en forma mucho más extensiva; a la incapacidad del gobierno para expropiar la maquinaria y el ganado con la tierra, lo que implicaba que el sector privado retenía una gran parte del capital de trabajo de la agricultura; a los ajustes necesarios, a las nuevas condiciones del sector de la reforma, y a la política del gobierno que permitía a los beneficiarios de la reforma tener parcelas de tierra cuyo producto se destinaba sobre todo al consumo familiar o se colocaba en el mercado en forma independiente, es decir, no a través de las empresas de la reforma. Sólo una quinta parte de la fuerza de trabajo está incluida en el sector de la reforma, en tanto que la mayor proporción todavía está concentrada en el sector de las fincas pequeñas (II), sobre todo en los minifundios; por lo tanto, este subsector seguirá siendo por ahora una fuente de mano de obra barata y de desempleo.

En esas condiciones, el sector privado (III) es un fuerte competidor del sector de la reforma (I). El gobierno tendrá que hacer grandes esfuerzos para ampliar su control, mediante el mecanismo del mercado y otros, sobre los productores privados, para que éstos no sobrepasen, aíslen y debiliten a los beneficiarios de la reforma, como ocurrió en México.

A pesar de la rapidez de la reforma y de algunos problemas económicos y administrativos surgidos en el periodo de dos años, la producción total de comestibles ha aumentado en más de 6% (como el 5% en el primer año y el 1.6% en el segundo); pero en el mismo lapso se duplicó el volumen de las importaciones de alimentos y en 1972 el valor de esas importaciones alcanzó un monto asombroso: 400 millones de dólares. Por lo tanto, el suministro total de alimentos (producción más importaciones) se elevó en 27%. El drástico aumento de la demanda alimentaria se debe en gran parte al severo programa de redistribución del ingreso del gobierno de Allende, y a una expansión monetaria general acompañada del control de precios de los comestibles. En 1972 se presentó una escasez de alimentos, aunque una parte de la producción se distribuyó por medio de los canales del mercado negro. Los consumidores y comerciantes de la clase media hicieron acaparamientos especulativos en gran escala. En retrospectiva, parece obvio que el gobierno cometió un error al no establecer alguna clase de racionamiento alimentario cuando aumentó los salarios y las entradas de las clases de bajos ingresos.

Quizás el acontecimiento más importante sea la movilización de los campesinos. El número de los campesinos organizados, que ya era bas-

tante grande al finalizar el gobierno anterior, aumentó en 70% en sólo dos años, y se establecieron muchos comités campesinos locales. Aunque la participación de los campesinos en la planeación y ejecución de los programas rurales de desarrollo todavía está en una etapa rudimentaria (en contraste con su activa participación en la realización de muchas de las expropiaciones), la meta del gobierno es hacer que los campesinos tengan una voz importante en todos los niveles de la toma de decisiones. Hasta ahora no lo ha logrado por completo porque el aparato administrativo del sector público ha seguido siendo poco eficiente, pero aun así Chile se destaca entre los países latinoamericanos, y parece que sus campesinos están ahora mejor integrados a las actividades económicas y políticas de la nación. Desde este punto de vista, la reforma agraria chilena tiene una importancia extraordinaria para el hemisferio y tal vez aun más allá.

Este breve resumen señala algunos de los problemas más inmediatos y de mayor alcance que Chile debe resolver. Unos cuantos han sido mencionados: la descapitalización del sector de la reforma y la amenaza que representan los grandes propietarios agrícolas privados; la supervivencia de un sector numeroso y pobre de pequeños propietarios; la escasez de alimentos y el mercado negro, y la necesidad de reformar al sector público. La tarea de mayor prioridad es incrementar la producción de alimentos, sobre todo en el sector de la reforma. Para esto se requiere, entre otras cosas, una acentuada alza en la inversión a largo plazo destinada a mejorar la producción, y una distribución más eficiente del crédito y los fertilizantes. Por desgracia, ahora todo el sistema de transporte tiene fuertes gravámenes debido en parte al boicot de los Estados Unidos (refacciones), y en la medida en que esté en manos privadas no es fácil que el gobierno lo controle, ya que muchos de los dueños de transportes son oponentes políticos del gobierno de Allende. No obstante, es indudable que la agricultura chilena tiene potencialidad para incrementar fácilmente la producción anual de comestibles a una tasa de 5 o 6% y aun más; pero ese aumento estaría lejos de ser suficiente para satisfacer la expansión de la demanda alimentaria. El problema se aliviaría en parte con alguna clase de racionamiento, lo que a su vez requeriría que el gobierno controlara los mecanismos de distribución de los comestibles, incluyendo el sector privado de transporte; esto último a su vez necesitaría de una clara demostración de poderío político que el gobierno de Allende fue incapaz de lograr a principios de 1973. Las cosas no han mejorado con las divergencias entre los partidos que forman la Unidad Popular. El desarrollo del sector de la reforma agraria también requiere un mejor funcionamiento de la planeación para el desarrollo rural e implementación de los planes de desarrollo con una plena participación campesina. Claro que es demasiado pronto para esperar que esta tarea pueda realizarse en el futuro inmediato sin un realineamiento del sector público.

También debe darse alta prioridad a la ampliación de los beneficios de la reforma a un número mayor de campesinos. Las cooperativas de la reforma agraria no están hasta ahora lo bastante motivadas para ex-

tender los beneficios que obtuvieron de las expropiaciones, a un mayor número de desocupados o subocupados rurales permitiéndoles entrar a las cooperativas. El estado debe encontrar algún método para crear incentivos que hagan que las cooperativas amplíen el número de sus miembros, tal vez por medio de un sistema fiscal o favorecer con la asignación de créditos u otros insumos a las cooperativas que realicen ese servicio público. En las condiciones actuales, las cooperativas existentes contribuyen a crear una clase altamente privilegiada de beneficiarios a expensas del resto del país.[14]

Por último, el sector público tiene que reformarse. En la actualidad los agricultores dependen de los servicios de un gran número de dependencias gubernamentales cuyas funciones se sobreponen. Además, un gran número de empleados del gobierno son restos de los regímenes anteriores y no simpatizan con el programa de Allende. Hasta el presente, la reorganización del sector público, aun dentro de la estructura legal prevaleciente, se ha dificultado por el hecho de que las diversas dependencias están encabezadas por los representantes de los distintos partidos que forman la Unidad Popular, *grosso modo* de acuerdo con su importancia política. Esto ha causado algunas fricciones políticas, en las que los campesinos son las primeras víctimas. En último análisis, esa multitud de dependencias deberá desaparecer y fusionarse en un ministerio integrado para el desarrollo y la reforma agrícola.

[14] Véase Jorge Echenique, "La batalla contra el latifundismo", *Chile hoy*, Suplemento 1, Santiago, diciembre de 1972, pp. 8 y ss., en donde el autor critica a las cooperativas por adoptar prácticas de producción y de administración semejantes a las de las antiguas haciendas. Véase también Barraclough y Affonso, "Diagnóstico de la reforma agraria", *Chile hoy*, enero 12-18, 1973. Hay que notar que el gobierno todavía no ha definido en forma adecuada el papel de la tecnología, sobre todo de los tractores, en el desarrollo de la agricultura chilena. Como Abercrombie lo ha mostrado (véase el capítulo XI de esta obra) los tractores desplazan mano de obra. Esto también sigue siendo verdad en una agricultura socializada.

XXIII. LA REFORMA AGRARIA EN EL PERÚ

Aníbal Quijano O. *

DENTRO del proceso generalizado de reformas que el régimen militar imperante ha puesto en marcha en el Perú, la reforma agraria es, sin duda, la más profunda y definitiva. Por eso mismo, ella ilustra con mejor claridad que las demás los rasgos esenciales y los límites de clase de este proceso y de este régimen.

En los muy estrechos límites asignados a este artículo, apenas será posible un intento de poner de relieve los rasgos decisivos que permitan comprender y evaluar el significado y la magnitud de esta reforma.[1]

LA MODIFICACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA. SUS LÍMITES

La Ley de Reforma Agraria promulgada por el régimen militar el 24 de junio de 1969, contiene dos principales elementos de cambio respecto al problema de la tenencia de la tierra:

1. *La distribución de la propiedad agraria*

Antes de esta reforma, la superficie agrícola del Perú estaba concentrada aproximadamente en un 76% en poder del 2% de las propiedades con más de 100 has., mientras que el 14% estaba en poder del 9% de las propiedades entre 10 y 100 has. y el 10% restante correspondía al 89% de las propiedades por debajo de las 10 has. La reforma agraria iniciada bajo el gobierno anterior en 1964 no modificó esa situación sino de modo muy superficial, ya que apenas el

* Contribución original.

[1] No debe olvidarse que esta reforma es la culminación de diez años de movilización masiva del campesinado, de invasiones y recuperaciones de la tierra bajo dominio terrateniente, y de guerrillas rurales. Esos movimientos campesinos fueron reprimidos en forma sangrienta a lo largo de toda una década, y derrotados. No pudieron, pues, ganar la dirección y el control de la reforma agraria; pero obligaron a que fuera hecha, inclusive bajo la dirección de otros agentes sociales. Sobre ese intenso periodo de la historia peruana pueden consultarse, entre otros: Hugo Blanco, *Tierra o muerte. Las luchas campesinas en el Perú*, México Siglo XXI Eds., 1972. Víctor Villanueva, *Hugo Blanco y la rebelión campesina*, Lima, 1970. Silvestre Condoruna, "Las experiencias de las luchas guerrilleras en el Perú", V. Bambirra (Ed.), *Diez años de insurrección en América Latina*, Santiago de Chile, 1970.

3% de los latifundios bajo formas de explotación tradicional fue afectado.

Considerados los límites máximos de inafectabilidad de las propiedades agrarias que la actual ley establece (principalmente en los artículos 28 al 34, Decreto-Ley Nº 17716), se puede estimar que al final del proceso el 73% de la tierra agrícola habrá sido distribuida entre el 24% de las familias rurales del país.

En consecuencia, el 76% de las familias rurales quedaría reducido a trabajar el 27% restante de la tierra agrícola, debiendo añadirse a eso que la mayor parte de este porcentaje quedará en manos de una minoría de medianos propietarios no afectados por la reforma. Si ello ocurre, la vasta mayoría de los campesinos quedaría en condición de minifundiarios y asalariados, ya sea de los campesinos beneficiarios de la reforma o de los medianos propietarios no afectados.

Véase a este respecto el siguiente cuadro:

Alcance de la reforma agraria peruana

	Total	*Volumen de reforma agraria*	*%*	*Saldo*
Población (miles de familias rurales)	1 399.6	332	24%	76%
Área agrícola (miles de has.)	2 813.9	2 058.8	73%	27%
Pastos naturales (miles de has.)	27 120.0	6 930.6	26%	73%
Eriazos y forestales (miles de has.)	——	3 687.6	——	——

2. *Las nuevas modalidades de tenencia de la tierra*

La ley vigente preconiza cuatro modalidades básicas de organización de las unidades de producción agraria: las cooperativas agrarias de producción, las sociedades agrícolas de interés social (SAIS),[2] las comunidades campesinas y las empresas de propiedad individual o privada.

De esas modalidades, la principal que la ley fomenta es la asociación

[2] Un tipo de precooperativa, "modelo peruano".

de tipo cooperativo, ya que las SAIS son en la práctica organizaciones semicooperativas. Para ese efecto, la distribución de las tierras que se expropian se hace en una forma de adjudicación cerrada, esto es de manera concentrada y excluyente.

Así, los grandes latifundios agroindustriales destinados a la producción de caña de azúcar y derivados, principalmente, y a las plantaciones de té, en la costa norte y en la sierra del sur respectivamente, han sido adjudicadas a los trabajadores estables de esas empresas, en forma de cooperativas agrarias de producción, dejando fuera de éstas a una amplia población de trabajadores que los empresarios habían definido como "eventuales" porque se les proporcionaba empleo durante 10 meses al año, despojándolos de los beneficios sociales correspondientes. Igual procedimiento ha sido aplicado en el caso de las plantaciones de té en la sierra del sur.

El propósito explícito que la ley contiene acerca de esta modalidad de organización cooperativa de los campesinos adjudicatarios de los complejos agroindustriales es, desde luego, evitar que esas grandes unidades de producción sean desmembradas. Para ello estipula tres principios fundamentales: *a)* garantizar la intangibilidad de la estructura de producción; *b)* mantener la continuidad de los equipos de dirección técnico-administrativa; *c)* asegurar la adecuada participación de obreros y empleados en la nueva estructura de propiedad, en las utilidades y en la conducción técnica y administrativa de los complejos. Para el cumplimiento de tales objetivos se han organizado las Cooperativas Agrarias de Producción. Los 12 principales complejos agroindustriales productores de caña de azúcar y derivados, en la costa norte, han sido adjudicados en tales cooperativas a 23 823 familias, y las cuatro principales plantaciones de té en el departamento de Cuzco, a 926 familias.

En el caso de las cooperativas agrarias de producción formadas en los complejos agroindustriales azucareros, se estima que aproximadamente el 22% de los trabajadores no ha sido incorporado a las cooperativas por su condición de "aventuales".[3] En las exhaciendas productoras de otros cultivos como el arroz, principalmente, aproximadamente el 70% de los trabajadores no habría sido tampoco incorporado a las cooperativas por la misma razón.

En esas condiciones, las formas asociativas en que los campesinos beneficiarios de la reforma son organizados en las nuevas unidades de producción, resultan ser un modo de redistribución concentrada y excluyente de las propiedades agrarias en poder de una minoría de trabajadores. Si eso no se corrige durante el resto del proceso, su con-

[3] Esta y las demás cifras contenidas en este trabajo son estimaciones recogidas de diversas y numerosas fuentes.

secuencia necesaria será la formación de una amplia gama de trabajadores marginados del acceso a la tierra y al empleo estable, y la generación de focos de conflicto entre esta masa y los trabajadores asociados en las cooperativas, sobre todo porque estos últimos explotarán, como grupo, el trabajo de los marginados.

Los grandes latifundios ganaderos de la sierra han sido entregados a organizaciones semicooperativas denominadas Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), y formadas por los trabajadores estables de las exhaciendas, de un lado, y de algunas de las comunidades campesinas (nuevo nombre oficial de las antes llamadas comunidades indígenas), más cercanas a esos latifundios. Se trata aquí de una combinación de socios individuales con otros socios que son entidades jurídicas de tipo colectivo, donde el problema principal reside en el hecho de que el trabajo es realizado por los trabajadores estables, en tanto que las comunidades asociadas aparecen integrando los varios organismos de dirección de las SAIS y participando en la distribución de beneficios al mismo título que los trabajadores estables.

De manera similar que en el caso de las cooperativas agrarias de producción, la gran mayoría de las comunidades campesinas de cuyo despojo de tierras se formaron en el pasado esos latifundios, y de cuya población se reclutaba la mano de obra precaria o "eventual" de los mismos, no han sido tampoco incorporadas a las SAIS, estableciéndose así una marcada diferenciación entre las comunidades de las respectivas zonas. Los conflictos que de allí se derivan y las presiones por el acceso a la tierra y a la distribución de beneficios están ya en curso.

En cuanto a esas comunidades campesinas que no han sido incorporadas como socios de la SAIS, la legislación contempla la posibilidad de la reintegración de las tierras en poder de los miembros de esas comunidades en un fondo comunal, pues en la actualidad y desde hace mucho tiempo, esas tierras están bajo posesión y usufructo individual que en la práctica opera como propiedad individual real. No es mucho lo que hasta ahora se ha avanzado en esa política de reintegración de la tierra comunal, aunque la nueva ley prohíbe que los miembros de esas comunidades que vivan permanentemente en otros lugares puedan continuar poseyendo tierras dentro de las comunidades. En realidad, la tendencia más firme de la actual política oficial en este campo es la presión sobre las comunidades para que se conviertan en cooperativas agrarias y se disuelvan en tanto que comunidades.

Finalmente, en las haciendas de propiedad individual y de tamaño medio no susceptible de afectación para los fines de la reforma agraria, se ha dispuesto que los trabajadores estables participen en la distribución de los beneficios de cada operación anual. No obstante, la prác-

tica de subestimación y ocultamiento de las utilidades por parte de los propietarios, hacen que esa disposición no tenga cumplimiento efectivo.

La deuda agraria y la transferencia de capital

La legislación vigente prevé que la expropiación de los latifundios se haga previa valorización y pago del valor de las propiedades a los terratenientes. El pago debe hacerse siguiendo dos formas: al contado, en el momento de la expropiación, hasta un máximo de 100 mil soles por la tierra y el valor total del ganado, y hasta un millón de soles por las construcciones, instalaciones y equipos. El resto del valor de la propiedad se paga en bonos de la deuda agraria; éstos son de tres tipos: *A*, amortizables en 20 años; *B*, en 25 años, y *C*, en 30 años.

El pago de los intereses y amortizaciones de esos bonos se hace siguiendo tres modalidades (arts. 180 y 181 de la Ley de Reforma Agraria): *a)* en efectivo hasta un monto equivalente a 150 sueldos mensuales mínimos vitales, fijados oficialmente para la provincia de Lima; *b)* la diferencia se paga en acciones de empresas industriales del estado, y *c)* esos bonos pueden ser cancelados en el 100% de su valor nominal en un determinado momento por la Banca de Fomento Estatal, cuando "ellos sirvan para financiar el 50% del valor de una empresa industrial debidamente calificada a la cual el tenedor o tenedores de bonos aporten en efectivo el 50% del valor de dicha empresa".

Bajo este sistema, el total a pagar a los terratenientes a lo largo del proceso ascendería a 34 120 millones de soles. De ellos, 9 205 millones se pagarían al contado en el momento de la expropiación, y 24 915 en bonos de la deuda agraria. Si se consideran los intereses que esos bonos devengan, aparte de las amortizaciones, esa última cifra se elevaría a 28 889.09 millones y el total resultante sería entonces de 38 049.09 millones de soles.

La estimación más reciente sobre el total a pagar a los terratenientes expropiados sería de 35 344.9 millones de soles, no considerados los intereses. De esa suma, lo que debe pagarse en efectivo (por pago al contado y por amortizaciones de los bonos), sería 22 980.8 millones de soles. En acciones de empresas industriales del estado y en acciones de COFIDE,[4] la suma de 12 364.1 millones de soles. Y todavía, si los terratenientes usaran de manera generalizada su derecho legal de cobrar el valor de sus bonos por el 100% de su valor nominal, como el 50% de una inversión industrial, la cifra a pagar en efectivo podría ser mucho mayor.

[4] Corporación Financiera de Desarrollo.

Si se tiene en cuenta que, según las declaraciones oficiales, el proceso de expropiaciones terminaría hacia 1978 (inicialmente se dijo que hacia 1975), los terratenientes habrán recibido en un plazo de 10 años, la suma de 9 205 millones de soles. Y en un plazo de aproximadamente 20 a 25 años, un total de 38 094.09 millones de soles. Se tendrá una mejor idea de lo que eso significa si se considera que esta cifra es aproximadamente tres veces mayor que el total de inversiones actuales en el país.

En vista de eso, no es arbitrario sostener que si bien la reforma agraria en curso erradica las bases de poder de los terratenientes en tanto que fracción diferenciada de la clase dominante, los mecanismos y el monto de pago que se destina a ellos en el proceso significan también que se trata de una transferencia forzada de capitales desde la actividad agropecuaria hacia otros sectores de la economía, y la posibilidad de la reincorporación de los terratenientes al seno de la clase dominante como miembros de la moderna burguesía urbano-industrial.

No se dispone actualmente de información adecuada acerca del destino que los terratenientes dan a los recursos que obtienen de esta manera. En la medida en que la inversión industrial actual está estancada, se puede presumir razonablemente que esos recursos se destinan a costear el consumo de lujo de los terratenientes o a inversiones de carácter especulativo. Por lo que se refiere al uso del mecanismo de conversión de bonos en dinero efectivo para inversiones industriales, la falta de una reglamentación de la ley no había permitido hasta ahora que los terratenientes usaran ese mecanismo. Posteriormente, sin embargo, se creó el Fondo de Financiación para la Promoción de Empresas Industriales con el objeto de administrar ese asunto. Algunas informaciones periodísticas dan cuenta de que estarían en trámite solicitudes de algunos exterratenientes para la instalación de un complejo textil en el norte (Biura) y de ensambladoras de bicicletas y plantas de producción de insumos para explosivos en el sur (Arequipa); pero no se tiene ninguna información oficial acerca de la situación en este asunto.

Inicialmente, por supuesto, el estado asume la financiación del pago de esta deuda a los terratenientes expropiados. Los pagos en efectivo se hacen con los fondos del Tesoro Público. Los pagos en acciones, sobre las empresas industriales públicas ya existentes o por crearse, y en acciones tipo *C*, de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), con cargo en este caso a los fondos o recursos del Fondo de Promoción Industrial.

Los campesinos beneficiarios de la reforma reciben las propiedades por medio de contratos de compra-venta con el estado, y de ese modo asumen la obligación de pagar el total de la deuda agraria al estado,

el que, a su vez, paga a los exterratenientes. El estado es, pues, un intermediario entre los trabajadores beneficiarios y los exterratenientes. Esa deuda agraria deben pagarla los campesinos en anualidades. En ciertos casos, como el de algunas de las cooperativas agrarias y SAIS, se les otorga 5 años de gracia durante los cuales no pagan amortizaciones anuales, pero sí intereses. En otros casos, la obligación de pago de las anualidades de amortización se inicia al año siguiente de la recepción o adjudicación de la propiedad.

El problema que aquí surge con claridad es que de este modo se lleva a cabo un proceso de descapitalización del campesinado beneficiario de la reforma. El 23% de familias rurales paga esa deuda agraria al 2% de los propietarios o expropietarios. Ese problema se torna aún más grave si se tienen en cuenta otros factores convergentes.

Por una parte, la evasión de impuestos que era característica del periodo de dominación terrateniente en esta rama, se ha terminado ahora debido al hecho de que el estado, a través de sus organismos como el Sistema de Asesoramiento y Fiscalización de las Cooperativas Agrarias de Producción (SAF-CAP),[5] y de sus técnicos en las nuevas unidades de producción, ejerce el control estrecho de esas unidades. Por otra parte, la actual política de precios para los productos agrícolas privilegia al consumidor urbano, así como los precios y la comercialización de los productos urbanos ponen en ventaja a los empresarios industriales y comerciales urbanos.

Como un ejemplo ilustrativo de lo que algunos de estos factores implican en esta transferencia de capital, vale la pena consignar los datos siguientes:

Las cooperativas agrarias de la región de Chiclayo (costa norte), donde están concentrados algunos de los mayores complejos agroindustriales del azúcar, produjeron en 1970 un excedente de 452 062 271 soles. De esa suma fueron transferidos 246 867 585 soles por los siguientes rubros:

Rubros	*Soles*
Impuestos	160 683 997
Amortización de la deuda agraria	23 389 934
Intereses de la deuda agraria	6 689 567
Insumos adquiridos en Lima y Chiclayo	56 104 087

[5] Sistema de Asesoramiento y Fiscalización de las Cooperativas Agrarias de Producción.

De un total de 12 empresas proveedoras de insumos para esas cooperativas, la mayoría eran empresas de capital extranjero. Esto pone de relieve el hecho de que no habiéndose modificado la estructura del capital invertido en la industria y el comercio urbano, una parte sustantiva del capital que se transfiere desde las nuevas unidades de producción bajo el control de los trabajadores, beneficia directamente al capital imperialista que opera en el país.

La participación de los trabajadores campesinos en la política de reforma agraria y la intervención estatal

En general, el campesinado no ha tenido la posibilidad de participar de manera decisiva en la determinación de los límites y líneas directrices de la política de reforma agraria. Además, no obstante que uno de los objetivos explícitos de la reforma es asegurar una adecuada participación de los trabajadores en la nueva estructura de propiedad, en las utilidades y en la conducción técnica y administrativa de las nuevas unidades de producción, el gobierno impuso durante los dos primeros años limitaciones bastante severas a esa participación de los trabajadores. Sin embargo, bajo la presión de éstos, el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada ha debido hacer más flexibles sus formas de control.

Simultáneamente con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, el gobierno nombró interventores en todas las plantaciones de producción de caña en la costa norte, donde estaban concentradas las más importantes de ellas. Poco después, en agosto de 1969, se creó el Comité de Supervigilancia de la Reforma Agraria, como organismo único de control y coordinación de la marcha de los complejos azucareros. Entre diciembre de 1969 y febrero de 1970, se fueron estableciendo los comités especiales de administración en cada uno de los complejos. En ninguno de esos organismos se dio lugar a la intervención de los trabajadores.

Los trabajadores empezaron en ese mismo momento a presionar para la inmediata cooperativización de los complejos, y con ese motivo se originaron conflictos entre trabajadores y técnicos oficiales. Frente a esa situación, el gobierno creó en marzo de 1970 el Sistema de Conducción de la Reforma Agraria, encargado de la centralización y coordinación de la aplicación de la ley.

Ese organismo estaba constituido por un comando central, presidido por el jefe del Servicio de Inteligencia del ejército, y por tres comandos situados en cada uno de los tres departamentos donde estaban los la-

tifundios o complejos cañeros expropiados. Cada comando estaba a cargo de un comandante militar y delegados de las dependencias administrativas de la reforma agraria. Era, pues, un organismo militar destinado al control del proceso y a arbitrar en los conflictos entre técnicos y trabajadores.

Las presiones de los trabajadores y los conflictos consiguientes continuaron. En mayo de 1970 el gobierno promulgó un reglamento de elecciones de las cooperativas cuya formación se había decidido. Ese reglamento estipulaba una clasificación de los trabajadores en cuatro categorías, a cada una de las cuales se le asignaba una cuota de delegados en la asamblea de delegados de la cooperativa, asegurando una sobrerrepresentación de los técnicos; prohibía a los trabajadores que hubieran sido dirigentes de partidos políticos hasta tres años antes de las elecciones ser elegidos delegados en esas asambleas; prohibía a los dirigentes sindicales ser elegidos por un periodo igual al de la licencia sindical que hubieran usado; otorgaba al gobierno la facultad de nombrar a esas asambleas tantos delegados como fueran necesarios "en proporción a los montos prestados por éste (el gobierno) para los efectos de la expropiación", y autorizaba a los socios de la cooperativa a elegir delegados "en proporción al capital aportado". Dado el hecho de que la reforma acababa apenas de iniciarse, esas disposiciones aseguraban al gobierno una sobrerrepresentación en las asambleas de las cooperativas.

El resultado de esas elecciones puede verse en el cuadro siguiente:

Composición de los delegados a las asambleas cooperativas

	Delegados elegidos por trabajadores	*%*	*Delegados nombrados por el gobierno*	*%*	*Total*
Tuman	22	18	98	82	120
Cayaltí	98	82	22	18	120
Laredo	44	37	76	63	120
Paramonga	32	27	88	73	120
Cartavio	55	46	65	54	120
Casa Grande	24	20	96	80	120

FUENTE: Ramón Saldívar, "Elementos para un Enfoque General de la Reforma Agraria Peruana", *Cuadernos Agrarios,* núm. 1, agosto de 1971, p. 25.

Al quedar organizadas de ese modo las cooperativas, la distribución de salarios se efectuó de manera notablemente inequitativa entre los

técnicos nombrados por el gobierno y los trabajadores. Por ejemplo, el gerente general de la cooperativa Tumán recibía poco más de 70 mil soles mensuales, mientras que en el otro extremo el salario menor era de 1 342.50 soles por mes. Por lo demás, el gobierno nombraba al gerente general.

Todos estos problemas, la verticalidad del control ejercido por el Sistema de Conducción de la Reforma Agraria, la burocratización de la dirección técnica y administrativa en cada cooperativa, las excesivas diferencias de salarios entre trabajadores y técnicos, produjeron una secuela de conflictos cada vez más agudos entre trabajadores y técnicos gubernamentales durante todo el año de 1971. El clímax de las tensiones llegó entre enero y marzo de 1972, cuando los trabajadores de las principales cooperativas habían alcanzado una movilización prácticamente insurrecional. Para enfrentarla, el gobierno intervino militarmente la cooperativa Tuman y encarceló a 50 líderes trabajadores de diversas cooperativas.

Era, sin embargo, obvio que las presiones y las demandas de los trabajadores no podían ser contestadas únicamente con la represión. Ese mismo mes, el gobierno promulgó un nuevo reglamento de elecciones en las cooperativas, eliminando las restricciones del anterior. El Sistema de Conducción de la Reforma Agraria fue transformado en el sistema de Asesoramiento y Fiscalización de las Cooperativas Agrarias de Producción (SAF-CAP) y se encargó al entonces oficializado y reciente Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), hacer cumplir la nueva política oficial en este terreno.

Las elecciones se realizaron en abril de 1972. Para ese efecto, el gobierno prohibió formalmente toda discusión, campaña o propaganda políticas, declarando que esas elecciones no tenían ningún contenido político. Los resultados de las elecciones favorecieron, en la mayoría de las cooperativas, a los dirigentes sindicales apristas. Desde entonces, las tensiones y conflictos han disminuido notablemente en esas cooperativas.[6]

Todo este proceso ilustra claramente las dificultades en las relaciones entre el gobierno y los trabajadores, sobre el problema de la participación campesina en la conducción de las cooperativas, en las zonas de mayor tradición de organización y de experiencia sindical del trabajador rural del país.

En las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), el sistema de

[6] Un buen examen de la problemática de la reforma agraria y la intervención estatal en los complejos agroindustriales azucareros, se encuentra en Giorgio Alberti y Julio Cotler, *La reforma agraria en las haciendas azucareras del Perú* (mim.), Instituto de Estudios Peruanos, Lima, diciembre de 1972.

control gubernamental fue desde el comienzo mucho más flexible, y no se ha alterado hasta el momento. Los trabajadores estables y los delegados de las comunidades eligen a los miembros de los organismos de la SAIS; pero el gerente general es nombrado por el gobierno, de una terna presentada por los miembros de la SAIS. De ese modo, en la práctica es el gobierno el que tiene el control real de la marcha económica de la entidad.

La organización corporativa del campesinado

El problema de la participación de los trabajadores campesinos en el proceso de reforma agraria actual, no se puede tratar adecuadamente sin vincularlo también a la reciente legislación del régimen militar acerca de la organización del campesinado en general.

Con fecha 9 de mayo de 1972, se ha promulgado el Decreto-Ley Nº 19400, que debe regir la estructura y funcionamiento de las organizaciones campesinas. Allí se establece que la representación del campesinado sólo podrá ser ejercida en adelante por las organizaciones que esa ley crea. Eso implica el desconocimiento legal de las organizaciones campesinas previamente existentes, como los sindicatos y sus federaciones regionales y nacionales.

Las nuevas organizaciones que esa ley crea consisten en las instituciones de producción resultantes de la reforma (cooperativas, SAIS), y en asociaciones de propietarios de todos los niveles y en asociaciones de campesinos sin tierra. Todas esas entidades se jerarquizan en cuatro niveles:

a) Organizaciones de primer grado o de base: comunidades campesinas, cooperativas agrarias de producción, asociaciones agrarias de propietarios y asociaciones de campesinos sin tierra.
b) Organizaciones de segundo grado: ligas agrarias de valle, en la costa, y de provincia, en la sierra.
c) Organizaciones de tercer grado: federaciones agrarias.
d) Organizaciones de cuarto grado: Confederación Nacional Agraria.

Para tener personalidad jurídica, estas organizaciones están obligadas a inscribirse en el SINAMOS, previa aprobación de sus estatutos por esta entidad. Toda organización campesina que se forme o actúe sin este requisito será sancionada con una multa de mil a cien mil soles, y en caso de reincidencia sus dirigentes serán sometidos a acción penal.

La ley otorga también al SINAMOS la facultad de revisar los libros de administración y contabilidad de esas organizaciones, la de asesorar la formación y las actividades de éstas; y si lo considera conveniente, pedir al Tribunal Agrario la disolución de cualquier organización agraria constituida.

Esas nuevas organizaciones tienen prohibido dedicarse a actividades de carácter político, así como a las de carácter sindical o reivindicativo. No pueden hacer distinciones entre sus miembros en razón de su condición de propietarios, cooperativistas o sin tierra y, además, tienen la obligación de hacer cumplir las disposiciones oficiales.

Esta legislación fue promulgada tras la disolución de la Sociedad Nacional Agraria, principal organización de los terratenientes expropiados, que había dejado de tener sentido.

No es difícil observar que las nuevas organizaciones que la ley establece agrupan a la población rural en función del sector de actividad económica en que están involucradas y no en función de las diferencias de clase que se establecen en la estructura de producción de este sector de actividad económica o en función de los intereses sociales específicos que allí están implicados. Y cómo, además, las organizaciones agrarias así formadas son sometidas a la tutela autoritaria del estado, el cual les señala lo que pueden y no pueden hacer, o sea hacer cumplir las disposiciones oficiales y no realizar actividades sindicales o políticas, respectivamente. Se trata, pues, de un intento de encuadramiento corporativo de los trabajadores rurales en organizaciones policlasistas, por sector de actividad económica e instituciones de producción.

Si la ley permanece, la participación del campesinado en la determinación de los procesos de cambio que los afectan, estará en adelante condicionada a estas nuevas formas corporativas de organización que el gobierno impone sobre ellos.

El ritmo del proceso y las perspectivas

Las más recientes informaciones oficiales revelan que los plazos previamente anunciados para la culminación de las expropiaciones y adjudicaciones de tierras están muy lejos de su cumplimiento. Ya a comienzos de 1972 se estimaba que no más del 29.81% del total de hectáreas previsto para su entrega a los campesinos, había sido adjudicado hasta ese momento.

Una reciente declaración del Ministro de Agricultura[7] da cuenta de

[7] Véase, *La Prensa,* 2 de octubre de 1972, Lima.

que hasta fines de agosto de 1972 se habían adjudicado 2 779 219 has. en comparación con el total previsto de 12 677 000. Del total declarado por el ministro, 134 cooperativas habrían recibido 869 848 has., beneficiando a 46 612 familias; 61 comunidades campesinas recibieron 331 039 para 15 815 familias; 11 sociedades agrícolas de interés social (SAIS), con 11 993 familias, recibieron 809 206 has.; finalmente, 16 339 familias habrían recibido en propiedad privada 120 018 has.

De esos datos resulta un total de 90 819 familias rurales beneficiarias de las adjudicaciones de tierras, que hay que comparar con el total previsto de 332 000 familias rurales que al final del proceso deben haber sido beneficiadas con la redistribución de la propiedad agraria. El total de las expropiaciones de tierras, sin embargo, sería de 4 228 430 has., y 1 578 923 cabezas de ganado. El total pagado de estas propiedades expropiadas es de 1 163 950 has. y de 451 641 cabezas de ganado. Por todo ello se ha pagado hasta el 31 de agosto de 1972 la suma de 490 millones de soles en efectivo y 7 millones de soles para otros propósitos.

Las primeras metas oficiales para la terminación del proceso de expropiación y adjudicación de las propiedades agrarias se fijaron para 1975. Al ritmo actual es más que difícil que esas metas sean cumplidas. Muy especialmente, el proceso avanza muy lentamente y de manera más bien errática en las zonas rurales más atrasadas del país.

Entre tanto, algunas tendencias de agudización de conflictos que parecen desarrollarse en el campo, podrían poner en cuestión muy seriamente los límites y las características del marco legal actual de la política de reforma agraria.

Las limitaciones de la masa mayoritaria del campesinado para tener acceso a la tierra, al empleo estable y a la distribución de beneficios, están levantando en diversas zonas presiones crecientes de los campesinos no beneficiados con esta reforma, para abrirse paso al acceso a la tierra. Así, en torno a algunas de las cooperativas agrarias de producción de las zonas cañeras y arroceras, la masa de trabajadores "eventuales" no incorporados a las cooperativas ya ha producido incidentes huelguísticos contra los socios de esas cooperativas, reclamando por el hecho de ser mantenidos como explotados con muy bajos salarios por las cooperativas, y reclamando el derecho a ser incorporados como socios de éstas.

Esta diferenciación de intereses en el seno del campesinado, que ahora se desarrolla como consecuencia de los límites y de las características de la redistribución de la tierra, comienza a perfilarse como una fuente de tensiones y de conflictos que probablemente irán agudizándose en todas las principales zonas de reforma agraria. Por el momen-

to se han aquietado los conflictos entre trabajadores cooperativistas y los técnicos y funcionarios del gobierno, que caracterizaron los dos primeros años de esta reforma, al establecerse un tácito entendimiento entre la dirección sindical aprista, ganadora de las elecciones últimas en esas cooperativas y por ese medio convertida en la dirección de éstas, y los funcionarios y técnicos gubernamentales. No obstante, los problemas de la utilización del excedente y del pago de la deuda agraria, por una parte, y las estratificaciones salariales que se han producido entre los trabajadores, por otra, están convirtiéndose en fuentes de conflictos que pueden eventualmente superponerse o combinarse con las derivadas de las presiones de los trabajadores eventuales por ganar acceso a la tierra.

La presión por la tierra ha lanzado a los campesinos de algunas zonas a la práctica de las invasiones de tierras, no solamente en las zonas donde aún no está en curso la redistribución de la propiedad agraria, sino incluso en algunas áreas en donde esas propiedades han sido adjudicadas a las SAIS. Tal es, por ejemplo, el caso del departamento de Piura en la costa norte, donde en los meses últimos continúa produciéndose una oleada de invasiones de tierras que afecta inclusive a medianos propietarios. Y, así mismo, el de algunas áreas en la sierra central y sur del país.

Aparte de este problema de la tierra, es el problema de la deuda agraria y la transferencia de capital el que comienza a agitar al campesinado beneficiario de la reforma. El hecho de que anualmente se vean compelidos a entregar parte de los excedentes para beneficiar a los exterratenientes, cuando con esos recursos podrían ampliar la inversión y la producción agroindustrial, ampliar las oportunidades de empleo estable para la vista masa de campesinado sin tierra, ya está generando indicios de resistencia entre el campesinado de las cooperativas y de las SAIS. Quizá más, en este momento, en estas últimas, debido justamente al hecho de que la distribución de beneficios entre las comunidades campesinas incorporadas como socios de las SAIS se hace sólo parcialmente en dinero y el resto en servicios públicos, y en ambos casos creando dificultades de distribución de esos recursos entre los pobladores de esas comunidades.

Como el problema de la transferencia de capital no se agota en la deuda agraria, los campesinos de diversas zonas comienzan a buscar los medios de cambiar la actual estructura de comercialización de la producción agraria, que en apariencia beneficia a una franja de la pequeña burguesía local, pero que en el fondo beneficia justamente a la burguesía urbana comercial. Igualmente, aunque todavía en mucha menor medida, en ciertas cooperativas agrarias del norte parece apuntar

alguna preocupación creciente acerca de las nuevas modalidades de consumo que se desarrollan entre los socios de esas cooperativas bajo la presión de los comerciantes de las principales ciudades, y de Lima en particular, que han abierto líneas de crédito, masivas campañas de propaganda y redes de distribución de productos característicos del consumo de las capas medias urbanas, pero que ahora se venden a los trabajadores campesinos de esas cooperativas. Dadas las condiciones características del modo de vida de estos trabajadores en la actualidad, este comercio significa para ellos un drenaje de sus nuevos recursos en beneficio de la burguesía comercial urbana y de las empresas industriales de capital imperialista.

Aunque todavía de manera no muy generalizada, en la actualidad otro problema hace su entrada como una fuente de conflictos que con toda probabilidad irán creciendo: la organización corporativa que el régimen militar impone al campesinado. La resistencia campesina que esa medida está comenzando a producir, junto con los problemas del tipo de organización productiva del campesinado y del acceso a la tierra, han llegado a crear en ciertas zonas como en Piura situaciones de conflicto entre sectores del campesinado y los funcionarios del gobierno, especialmente los de SINAMOS. En la comunidad de Catacaos, en el Bajo Piura, ese problema conjunto ha llegado a generar una situación nueva en el campesinado de esas zonas: la lucha por el control del poder local y la autonomía de las organizaciones campesinas frente al estado.[8]

Así, por diversos canales y por problemas diversos pero vinculados, el proceso de reforma agraria actual parece ir ingresando en un periodo en que puede no ser muy fácil sostener, para el régimen, los límites y modalidades actuales del marco legal dispuesto.

[8] Véase: *Catacaos, una experiencia de lucha* (mim.). Publicación de la Comunidad Campesina de "San Juan de Catacaos", Catacaos, Piura, diciembre de 1972.

XXIV. LA REVOLUCIÓN CUBANA EN EL AGRO

Peter Anhalt

En este artículo se desea presentar, ante todo, el desarrollo agrario de Cuba desde 1959. Las etapas del desarrollo de la revolución determinan la estructura del presente artículo. Se presta especial atención a las contradicciones y problemas inherentes a dichas etapas.

Dentro de los aspectos del desarrollo socialista de Cuba que se tratan, se intenta hacer una evaluación crítica de la gran transformación económica y social de un país subdesarrollado. El marco de referencia para la crítica es el propio punto de vista de los cubanos, que frecuentemente se encuentra expresado con toda franqueza en publicaciones cubanas.

El camino de Cuba hacia la construcción del socialismo presenta en varios aspectos una innovación en la historia del socialismo, especialmente porque la revolución comenzó como no marxista y desde su origen burgués se radicalizó con una orientación socialista, ya que el gobierno, mediante una continua y sincera autocrítica, restructuró sus planes y programas. Por otro lado, Cuba volvió al monocultivo del azúcar, a pesar de haberlo combatido en sus comienzos y de desear reducir su importancia, y principalmente por la rapidez y profundidad del cambio en las relaciones de propiedad. A través de una descripción y análisis relativamente detallado de las condiciones características de Cuba, se toma en cuenta este modelo cubano para otros países latinoamericanos o del tercer mundo.

En el centro del interés del análisis se encuentran los procesos de cambio y su importancia para el pueblo cubano.

Situación antes del desenlace de 1959

Al ser derrocado Batista y huir a los Estados Unidos, el nuevo gobierno revolucionario se encontró excepcionales dificultades económicas, sociales y políticas. La excesiva incidencia de la producción azucarera en la economía se mantenía, a pesar de que bajo el gobierno de Batista se hicieron algunos esfuerzos por diversificar la producción. Debido a la concentración en sólo este producto, Cuba se encontraba en el más alto grado de dependencia económica. Las relaciones comerciales con Estados Unidos, el principal comprador asociado de Cuba, mantenían a este país en un estado de subdesarrollo económico y social e im-

posibilitado de industrialización y diversificación económica. La ligazón, dirigida y forzada desde el exterior, de la economía al sector azucarero, una rama productiva sin mayores posibilidades de crecimiento en cuanto a venta en el mercado libre internacional, condujo a un creciente desaprovechamiento de las reservas de fuerza de trabajo, suelo y capital. Cesantía y subempleo estaban a la orden del día; pero este problema afectó más a la población rural que a la urbana. En las ciudades, a pesar de las barriadas, se concentraba el ingreso nacional y con él el consumo, la educación, la salud pública y otros servicios comunitarios. La población campesina generaba una gran parte del ingreso nacional, pero la población urbana se apropiaba de él en mayor proporción. Cuba presentaba el aspecto acostumbrado de los países subdesarrollados, con una tensión creciente entre el campo y la ciudad que divide a las comunidades casi en forma clasista.

La economía cubana estaba dominada y aún hoy día lo está por la monoproducción azucarera. ¿Es que no ha cambiado nada desde el comienzo de la revolución? En los 10 años precedentes a la revolución se obtenía aproximadamente el 30% del ingreso nacional bruto a través del sector azucarero. El producto de las ventas de azúcar en el exterior constituía el 85% del ingreso del total de las exportaciones, es decir, aproximadamente un tercio de la producción nacional bruta se obtenía de la exportación de dicho producto. Con ello Cuba se encontraba expuesta a las fluctuaciones de precios que el mercado norteamericano provocara en el mercado mundial. El desequilibrio de la economía cubana aumentaba los problemas que surgían en el proceso económico debido a dichas fluctuaciones de precios, sobre todo porque una parte de la producción industrial cubana era la industria de refinación del azúcar. La posición de Cuba en el mercado norteamericano le daba una supuesta seguridad —convenio de preferencia de Estados Unidos con Cuba— frente a las fluctuaciones de precios en el mercado mundial, con lo cual quedaba sometida a las cuotas y precios del azúcar fijado por el congreso norteamericano, lo que originó una dependencia económica y política. El convenio de "utilidad mutua" determinó rígidamente el nivel de desarrollo, puesto que las rebajas en los impuestos de productos industriales provenientes de Estados Unidos limitaban el crecimiento de la industria Nacional. El 75% de las importaciones cubanas provenían de Estados Unidos; mientras que el 65 del total de sus exportaciones se dirigían a esa nación. Además, en la década de los cincuenta todas las principales fuentes de crédito se encontraban en los Estados Unidos y completaban así el repertorio de explotación y dependencia imperialistas.

El eslabón entre ambos países lo constituía la burguesía comercial

cubana, que dependía de los Estados Unidos, pero al mismo tiempo obtenía el mayor provecho realizando en colaboración con ese país la explotación de su propio pueblo. Sus mandos medios subordinados eran los latifundistas cubanos, que no administraban su tierra ni vivían en ella; entregaban sus tierras a un administrador y ellos dedicaban su tiempo a la política en la capital. Cerca del 6% de los predios quedaban en manos de administradores, es decir un cuarto del total de los suelos cultivables servían para la manutención de una pequeña burguesía agraria en la ciudad. Otro tercio de los propietarios, que poseían a su vez un tercio del suelo cultivable, administraban por sí mismos sus propiedades. El resto, casi dos tercios del total de la población activa rural —excluyendo a los asalariados— eran arrendatarios, subarrendatarios y medieros, que en vez de pagar en forma de renta debían entregar su fuerza de trabajo al propietario o arrendatario; la participación de éstos en los ingresos era de una quinta parte, no obstante que la superficie administrada por ellos solamente alcanzaba el 6%. Esta situación permite suponer en qué medida se desperdiciaban las tierras en los latifundios y cómo se hacía improductiva la fuerza de trabajo debido a la subdivisión por arriendos. La gravitación de muchas personas sobre los minifundios producía una cesantía disfrazada, lo que llevaba a una gran migración de la población rural a la ciudad.

Desde la ocupación de Cuba por la armada de Estados Unidos en 1898, ciudadanos norteamericanos compraron tierras cubanas. Con ello comenzó un proceso durante el cual se concentraban propiedades cubanas en manos de norteamericanos. Con esta concentración de propiedades y con la plantación de caña de azúcar en estos terrenos, se introdujeron progresivamente, y al final dominaron en el sector agrícola las condiciones capitalistas del trabajo asalariado. Esta característica de la economía agrícola cubana, la existencia de un enorme proletariado agrícola, es una importante clave para la comprensión del desarrollo de la revolución cubana. El proceso de separación del proletariado rural de los medios de producción era, antes de la revolución, ya tan completo que no luchaba ya por la posesión de la tierra sino por el mejoramiento de salarios y condiciones sociales.

Un sector del proletariado agrícola se componía de trabajadores de latifundios ganaderos, pero el grueso de sus componentes se encontraba en los ingenios azucareros. La extraordinaria dependencia de la estacionalidad de la producción azucarera explica la inmensa cesantía fuera de dicha temporada. La producción de caña de azúcar requería una pequeña cantidad de fuerza de trabajo, la que, carente de educación y calificación, mantenía el factor trabajo lo más barato posible. En vísperas de la revolución, de una cantidad aproximada de 975 000

trabajadores del sector agrícola apenas un tercio tenía más de 100 días trabajados al año. El promedio de cesantía anual era de 16.5% y aumentaba en el "tiempo muerto", fuera de la época de cosecha, a más de 20%. La cesantía llegaba también en gran medida al resto de la población agrícola activa. Se notaba cesantía disfrazada en la aplicación de técnicas primitivas en los lugares de producción agrícola, así como en la especialización de los pequeños productores en un solo producto, como el café, para el que en temporada de cosecha todos los miembros de la familia debían estar disponibles; sin embargo, el resto del año eran innecesarios para la producción.

Precisamente esta cesantía y la baja ocupación impedían la mecanización de la agricultura, por dos razones: en primer lugar, para los capitalistas azucareros no existía ni necesidad económica ni estímulo lucreativo que los llevara a ella; además, debido a esta gran cesantía obtenían fuerza de trabajo barata y suficiente y les convenía más esta situación que mantener una inversión paralizada tres cuartas partes del año. En segundo lugar, los trabajadores, cuyo interés se movía en la misma dirección, pero por diferentes razones, no podían tener como meta que disminuyeran sus ya escasas fuentes de trabajo. Era un círculo vicioso para el desarrollo económico y social del campo, como es aún hoy día, bajo condiciones capitalistas, un síntoma presente en muchos países latinoamericanos (y no solamente en éstos). Así que no aumentó el grado de mecanización en el sector agrícola cubano sino que disminuyó a comienzos de la década de los cincuenta, después del *boom* coreano. Por el contrario, en las últimas décadas creció la concentración de la propiedad de la tierra. El latifundio con crianza de ganado poseía ya en 1951 una concentración tan grande, que el 43% del ganado se mantenía en 2 820 predios; sin embargo 83% de los predios mantenían solamente un promedio de 50 cabezas de ganado. Por otro lado, llama la atención la concentración de la propiedad en el sector azucarero. Los 22 latifundios azucareros principales controlaban, en 1959, aproximadamente el 70% de la superficie destinada al cultivo de caña de azúcar; y eso no incluye las enormes fincas que se mantenían en reserva. De los 22 mayores latifundios, nueve propietarios cubanos poseían 620 005 has. y 13 norteamericanos 1 117 015 has. Estas situaciones hacen comprender fácilmente por qué era tan necesaria una reforma agraria y por qué las metas de ésta debían ser necesariamente antimperialistas.

Etapa de reparto y nacionalización; la primera reforma agraria

El movimiento del 26 de julio, dirigido por Fidel Castro, se consideraba burgués-radical como defensor de los derechos y libertades estipulados en la constitución de 1940 y violados por el gobierno de Fulgencio Batista.

Los cuatro puntos principales de su manifiesto político eran: *1)* una patria libre y soberana; *2)* una república democrática; *3)* una economía independiente; *4)* una cultura independiente. El logro de estas metas políticas se consideraba posible sólo frente a la realización paralela de las metas económicas. Una reforma agraria debía quebrar en forma efectiva el poder de la oligarquía latifundista —derivado del excesivo ingreso de sus inmensos predios—, para lograr una independencia política y económica. Sólo así se podía alcanzar a largo plazo una mejor distribución del ingreso agrícola y, con ella, mayor consumo para los pobres, mejor aprovechamiento de la tierra, el capital y el trabajo, y mayor esfuerzo de diversificación de la producción.

Ya durante el enfrentamiento contra Batista, en la liberada Sierra Maestra en 1958, se pudo atribuir a la población que poseía un terreno y que lo administraba por sí misma, el derecho a 2 caballerías (27 has.). El estatuto de reforma agraria de 1959 contenía estas disposiciones. El artículo 1º de dicho estatuto de reforma agraria del mes de mayo, prohibía los latifundios y limitaba la propiedad de la tierra a una extensión de 30 caballerías (402.6 has.). Se exceptuaban los predios que alcanzaban una producción superior a la normal; con ello se pretendía evitar la temida disminución de la producción. Las excepciones las determinaba el INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria). Es, sin embargo, uno de los artículos más determinantes del estatuto el artículo 6º, que consideraba que también podían ser expropiados los predios menores de 30 caballerías. Esto tocaba a las propiedades que no eran administradas por sus propietarios, sino por arrendatarios, subarrendatarios y medieros, o arrendatarios que debían pagar la renta en especie con la mitad o una cuarta parte del producto. Además se afirmó en las leyes que las tierras cubanas solo podían ser adquiridas o heredadas por cubanos. Las tierras expropiadas se otorgaban solamente a individuos que las administraran por sí mismos (máximo 2 caballerías, con la posibilidad de adquirir otras 3) o bien se transferían sin división a una cooperativa. Todo terreno que se vendiera debía pasar al estado, para evitar la especulación y la concentración de propiedades y el resurgimiento de antiguas situaciones de arriendo. Los estatutos de la reforma agraria impiden así tanto el latifundio como el minifundio.

Igualmente nueva para la realidad latinoamericana fue la no división ni repartición de los latifundios expropiados. Esto creó como consecuencia un nuevo sector económico en el ámbito agrícola, en manos del estado, no previsto en las leyes. La extensión de estos predios la determinaban dos factores: 1) la dispar rapidez con que se expropiaban las tierras y, por otro lado, con la que se distribuían; y 2) la cantidad de tierras expropiadas era superior a la necesaria para los destinatarios de la reforma agraria. Desde luego dicha reforma debía significar pocos gastos; en la constitución no se preveían estos gastos del presupuesto ni el pago por los destinatarios de las tierras recibidas. La solución más adecuada era la compensación de las tierras expropiadas mediante bonos que tenían una liquidez a 20 años plazo, con un interés de 4% anual; mediante estos bonos se indemnizaba la propiedad no con su valor comercial, sino a futuro, de acuerdo con un avalúo previo.

El Instituto de Reforma Agraria dividió la isla en 28 zonas de desarrollo y creó así un aparato administrativo como medio de unión y comunicación entre el plano de la administración provincial y local, donde se llevaron a cabo la expropiación y reparto de tierras. A cargo de estas 28 zonas de desarrollo económico se encontraban seguidores políticos de confianza de Castro, generalmente miembros del ejército revolucionario En los diez primeros meses transcurrió muy lentamente el proceso de expropiación y reparto de tierras; apenas se habían confiscado 850 000 has., de las cuales aproximadamente 40 200 has. se repartieron entre 6 000 nuevos miembros A este ritmo se habrían necesitado 20 años para la distribución de tierras a los casi 15 000 postulantes. Sin embargo, a comienzos de 1960 se cambió el ritmo. Hasta junio de 1961 se confiscaron 3 800 000 has. y 101 000 campesinos obtuvieron títulos de dominio sobre 2 725 000 has., ¿qué era lo que había sucedido?

La constitución del 17 de mayo de 1959 crearía aún una pequeña burguesía agraria; no iba dirigida a la total abolición de la propiedad privada de la tierra, ni a la formación de empresas estatales. Para la propiedad que no debía distribuirse en forma individual se había previsto una forma de administración cooperativa. El INRA sostenía técnica y financieramente a estas cooperativas, con lo cual el sector cooperativo se hacía dependiente del estado, ya que éste, a través del INRA, proporcionaba los medios.

A comienzos del año 1960 se acentuaron las discrepancias políticas, lo que condujo a una radicalización de la reforma agraria. Los grandes latifundistas ganaderos se oponían a la nueva política. Se negaron a comprar el ganado menor a los pequeños ganaderos. Éstos, que no tenían terrenos de pastoreo, dependían de la venta de sus terneros. El

estado comenzó a comprar los terneros para no crear en la población una crisis de abastecimiento de carne. Era natural, por tanto, que le hicieran falta terrenos de pastoreo, por lo que el estado se vio obligado a expropiar estos terrenos que se habían protegido hasta entonces por la ley de excepción.

El desarrollo en el sector azucarero transcurría en forma similar, sólo que en éste se trasladó la lucha de clases del campo nacional al internacional. En 1960, el congreso de Estados Unidos autorizó al presidente Eisenhower para anular la cuota azucarera de Cuba. Debido a esta extrema presión al principal sector de la economía, el gobierno cubano se vio forzado o a capitular o a nacionalizar las propiedades extranjeras. Nacionalizó, y así controló los antiguos molinos de azúcar y con ello el 50% de la producción molinera anual.

Mientras tanto comenzaba a movilizarse la burguesía nacional, respaldada convenientemente por los Estados Unidos. Sabotajes económicos amenazaban la producción. El gobierno reaccionó con la nacionalización del total de los latifundios y de los molinos azucareros, incluidos los terrenos dependientes de estos molinos. Hasta 1961 se habían confiscado 4.4 millones de has. de tierras. De éstas, el 27% se habían adquirido con la primera medida de restricción a los latifundios. La parte de la expropiación a extranjeros solamente comprendió un 28.4%, y la posterior expropiación de los latifundios pertenecientes a cubanos que habían quedado en un comienzo resguardados de la expropiación representó el 20.5%. El restante 24.1% consistió en donaciones al INRA, ventas voluntarias y expropiaciones a las propiedades de Batista o de personas favorecidas por él.

Paralelamente a la radicalización de la reforma agraria y del aumento de la extensión de tierras en manos del estado, aumentó la importancia del INRA. Este instituto controlaba el principal sector productivo de la economía cubana; paulatinamente crecía el poder del INRA, lo cual lo hacía casi independiente del aparato del estado.

Como se dijo anteriormente, el INRA dividió al país en 28 zonas de desarrollo, participando como mediador entre la administración nacional, y local, para la aplicación de la reforma agraria. En esta forma se pudieron transformar los latifundios en nuevas unidades productivas sin disminuir la producción, como hasta entonces había sucedido con muchas reformas agrarias también socialistas. El INRA procuraba también las medidas colaterales más necesarias para mejorar las condiciones de vida del campesinado. Para este fin instaló hasta 1960, 2 000 tiendas del pueblo que eliminaban la especulación del pequeño comercio o las tiendas pertenecientes a las sociedades azucareras, y que procuraban bajar los precios. El INRA tenía atribuciones para la cons-

trucción de viviendas, escuelas, hospitales y demás servicios sociales de que hasta entonces el campo se encontraba totalmente carente, y realizaba así un aporte en la etapa de expropiación y nacionalización que terminó en 1961.

El gobierno revolucionario evaluó, con razón, en forma eufórica la etapa llevada a cabo a pesar de los problemas surgidos con posterioridad a las expropiaciones y nacionalizaciones, ya que los sectores privado y oficial reaccionaron en forma positiva ante el inesperado informe sobre el reparto de los ingresos. Las principales calamidades de la economía cubana parecían manejables: la cesantía disminuía —en dos años se crearon 317 000 nuevas plazas—; se comenzaba a diversificar la producción agrícola (aproximadamente un 20% de las tierras cultivadas en un tiempo con caña de azúcar ahora se sembraban con otras semillas); la dependencia de los Estados Unidos se eliminó debido a los acuerdos comerciales con países socialistas; el nivel de vida del campesinado había sido mejorado rápidamente. ¿Con cuáles transformaciones de las relaciones de producción se había logrado esto?

Hasta fines de 1960 había en el campo cinco tipos de empresas: *1)* la pequeña propiedad de hasta 5 caballerías; *2)* la mediana propiedad, compuesta de 5 a 30 caballerías; *3)* las cooperativas; *4)* las cooperativas azucareras, y *5)* los predios administrados por el INRA. La reforma agraria no creó nuevas pequeñas propiedades, pero agrandó los antiguos minifundios y traspasó los títulos de propiedad a aquellos que trabajaban la tierra. Con esto aumentó el ingreso de estos campesinos, ya que desaparecía el arriendo pagado a los expropietarios de las tierras. La mediana propiedad tampoco constituía una innovación para la economía cubana, a los propietarios de estos predios se les otorgaban títulos de propiedad y cuando la propiedad no excedía de 30 caballerías no eran tocados por la ley. Ambos tipos de propiedad, la pequeña y mediana, formaban el área de propiedad privada, el cual poseía algo más de 4 millones de has. de los casi 9 millones de has. de suelos aptos para el cultivo. Había que agregar aún 592 latifundios que permanecían bajo leyes de excepción. De los casi 4 millones de has. de suelos, 57.6% correspondía a la pequeña propiedad y 42.4% a los predios medianos. Sin embargo, los pequeños propietarios constituían un 93.6% del total, y otros propietarios y los medianos agricultores el restante 6.4%.

El INRA instaló cooperativas sobre todo en aquellos lugares en que no era necesario distribuir las tierras expropiadas a los pequeños propietarios. Así se crearon dos tipos de cooperativas: las cooperativas cañeras —asociaciones azucareras— y las cooperativas dedicadas a otros productos. En mayo de 1960 habían 550 cooperativas agrícolas, 220

cooperativas agrícolas-ganaderas, 10 cooperativas ganaderas, 10 cooperativas carboníferas y una cooperativa maderera. Estas agrupaciones estaban organizadas en forma bastante libre; el INRA designaba un consejo de administración formado por dirigentes escogidos entre los miembros de la cooperativa. Luego del periodo de transición bajo el control del INRA estas cooperativas debían independizarse. Las cooperativas azucareras estaban formadas por las antiguas plantaciones que se habían integrado en su totalidad mediante la expropiación del suelo, capital y trabajo después de la cosecha de 1960. Como no hubo cambio en el proceso productivo tampoco se perjudicó la producción. Aquellas propiedades que tenían hasta entonces condiciones de salarios netamente capitalistas se orientaron hacia una temprana sindicalización de sus trabajadores, lo que les facilitó el mantenimiento de una estricta y auténtica organización y funcionamiento de las empresas. Como ya se mencionó, las condiciones de salarios en el sector cubano del azúcar durante un largo periodo habían agotado el deseo de posesión de tierras que predominaba en pequeños propietarios y colonos de tierras incultas que, como se dijo antes, se habían agotado. Las cooperativas azucareras eran dirigidas por un consejo de administración elegido por los miembros de la cooperativa, a los que había que agregar un administrador nombrado por el INRA. Esto conducía a conflictos en varios lugares. La doble dirección administrativa —por un lado la propia administración de los trabajadores, por otro los representantes del INRA— producían pugnas entre los intereses personales y a corto plazo de los integrantes de la cooperativa con las metas a largo plazo y los planes generales del representante del INRA. A fines del año 1960 existían 622 cooperativas azucareras con una superficie total de 809 454 has. Con la organización, dirección y financimiento de este enorme sector, la estructura del INRA se encontraba sobrecargada. Por ello se creó, ya en marzo de 1960, una "administración común" de las cooperativas azucareras (que tendría una existencia sólo pasajera). Se crearon 46 agrupaciones de cooperativas cañeras complementarias, o sea concentraciones de varias cooperativas que actuarían como eslabón entre la administración central y las cooperativas. Los latifundios ganaderos quedaron subordinados a la administración directa del INRA. Como esta rama productiva requería poca fuerza de trabajo, una división de la tierra y el ganado habría producido aquí una gran desigualdad entre los campesinos. Por ello estas granjas pasaron a depender directamente del estado y los trabajadores permanecieron sin mucha participación en las condiciones salariales del trabajo. En mayo de 1960 había 500 de estas granjas con 844 000 has, de praderas y un 10% de existencia ganadera.

Etapa de transformación entre 1961 y 1963. La segunda reforma agraria

Cuando, en vísperas de la invasión de Bahía de Cochinos, Castro anunció el carácter socialista de la revolución, se encontraban las fuerzas dispuestas para la transformación en una economía socialista. También el sector agrícola debía transformarse en una rama de la economía socialista y ampliarse. Como primer paso se transformaron las cooperativas en granjas del pueblo. Paulatinamente debía convertirse esta área en predominante del sector agrícola. En este camino de la construcción del socialismo el método productivo debía llevarse en la mejor forma.

Como primera medida se transformaron en granjas del pueblo las que ya se encontraban bajo la administración del INRA y las cooperativas del sector no azucarero. En mayo de 1961 había 226 de ellas, con una superficie de 2 500 000 has. y 100 000 trabajadores. Siguió la transformación de las cooperativas azucareras a principios de septiembre de 1962, después que el congreso de las cooperativas azucareras había aprobado esta medida. Se les dio carácter institucional después que a las otras granjas del pueblo, y así también allí se eliminó de golpe la doble autoridad de la administración local de los trabajadores y el representante designado por la administración central del INRA, a favor de éste último. Estas granjas azucareras disponían en total de más de 880 000 has., es decir, un 8.7% del total de la tierra de las granjas agrícolas.

Esta apresurada socialización de los medios de producción en el sector agrícola se hace comprensible en el contexto del desarrollo general de Cuba. En el periodo 1961-1963 se impulsó fuertemente la creación de industrias, para lo que se necesitaba la concentración de todas las fuerzas. La industria fue dirigida en forma rígida y centralizada (presupuesto-financiamiento); el sector agrícola continuaba trabajando con contabilidad empresarial, es decir, en el sector industrial circulaba la mayor parte del dinero que formaba el presupuesto nacional, de allí el concepto de "presupuesto-financiamiento"; las fábricas, por ejemplo, no podían invertir las ganancias obtenidas, sino que debían entregar el dinero al estado y solicitar nuevo financiamiento para sus planes de inversión. Con la contabilidad empresarial se podían reinvertir algunos medios económicos.

La construcción de un plan económico comenzó con una fuerte centralización de la administración y la competencia en las decisiones. Así se encontraba la dirección de las granjas del pueblo en manos del INRA. Para todas las granjas se volvió a instalar en el INRA una sección

administrativa. Cada dirigente de granja debía rendir cuentas exactas en la administración regional del INRA y aplicar las instrucciones recibidas. El control exagerado sobre las unidades de producción y el intento de obtener información lo más detallada posible sobre el avance de la producción para tener datos disponibles para la planificación, llevó a una burocratización y paralización de las iniciativas locales y con ello a una ineficiencia dañina. Esto afectó sobre todo al sector agrícola y ganadero, ya que la administración central se encontraba en La Habana y cada problema que se presentaba debía pasar por todos los escalafones jerárquicos hasta llegar a La Habana

Para controlar también la producción del pequeño agricultor, cuya propiedad había sido garantizada por la ley de reforma agraria, y llevar a cabo la planificación económica, se creó para este sector privado el ANAP (Asociación Nacional de Agricultores Pequeños) Esta asociación servía como órgano de dirección, que en colaboración con el INRA se dedicaba a la distribución del crédito y a la coordinación de la producción dentro de la planificación general. Como palanca económica servían las negociaciones, sobre precios estables y garantías de distribución, con el estímulo de mayores precios para mayores rendimientos. Más adelante la ANAP debía explicar a los pequeños agricultores las ventajas de las mayores unidades de explotación y llevarlos a la cooperación voluntaria. A mediados de 1961 ya se encontraban organizados en la ANAP aproximadamente de 80 000 a 90 000 pequeños agricultores, de un total de casi 150 000. Los medianos agricultores, que formaban la otra parte del sector privado del campesinado y que poseían de 5 a 30 caballerías de tierras, conservaban de todos modos el 43% de los predios que estaban en manos privadas. Con motivo de la resistencia de estas filas —la estructura de poder local de los campesinos en manos de caciques de pueblos salidos de los medianos agricultores— se abordó también la organización de este sector. Pero su importancia política y económica era tan grande que se pensó en otros medios para incorporar este sector al proceso de socialización que se desarrollaba. Antes de la reforma agraria, en el otoño de 1963, se encontraba un 44% de las tierras en manos de organizaciones estatales y un 56% en manos privadas (36% de predios pequeños y 20% de predios medianos). El gobierno revolucionario había logrado conseguir el control sobre un 44% de las tierras cultivables, el que aumentó con el control indirecto de un 36% más de tierras mediante la cooperación del ANAP.

Estos esfuerzos deben ser considerados en el marco del desarrollo económico general de Cuba. El ímpetu revolucionario que brotó de los logros alcanzados en los dos primeros años de revolución, se mantuvo

cuando ya se podían extraer conclusiones globales e indujo a fijar metas para cuya realización faltaba mucha infraestructura. En el primer congreso nacional de producción, en agosto de 1961, aún hablaba el ministro de economía Boti de un aumento anual de la producción del 10 al 15% hasta 1965; desde luego, para una planificación económica de ese tipo faltaban aún datos fidedignos sobre la situación actual. Paulatinamente disminuyeron las reservas disponibles. Esto se debía, por un lado, al aumento repentino del consumo motivado por los aumentos de salarios; por otro, a las dificultades de abastecimiento ocasionadas por el bloqueo económico norteamericano. Un problema esencial a largo plazo, era y continuó siendo la baja productividad de suelo, capital y trabajo. Esto condujo, ya en marzo de 1962, a un racionamiento que garantizara para toda la población un aprovisionamiento igualitario de los escasos recursos. El año 1962 fue designado como el año de la planificación. Se reorganizó el departamento JUCEPLAN, que debía elaborar un plan de cuatro años. Pero con la repentina concentración de tanto medio de producción en manos del estado se planteaba una tarea para cuyo cumplimiento era insuficiente la infraestructura institucional, personal y organizativa. La acertada ocurrencia y la forma no ortodoxa de crear dichas infraestructuras, marcaron el desarrollo cubano hasta hoy día.

El primer plan de cuatro años confirió prioridad a las inversiones en el sector industrial. Se creía que en esa forma se podía activar la diversificación de la producción y del comercio y lograr así la independencia económica, lo que no significaba ningún descuido de la producción azucarera, como se consideraba generalmente, a pesar de haber disminuido considerablemente la mencionada producción en los años 1962-1963. El país estaba afectado, entre 1960-1961, por una sequía que había arrasado gran cantidad de antiguas tierras azucareras; y a pesar de las actuales predisposiciones naturales favorables para la cosecha de azúcar, se presentaron dificultades entre los ejecutivos y la organización del trabajo. Sin embargo, el problema de cesantía parecía resuelto. En lugar de cesantía existía escasez de fuerza de trabajo; la diversificación de la economía agraria absorbía una gran cantidad de antiguos cesantes o subempleados. Un seguro de vejez generoso permitió abandonar la fuerza de trabajo a muchos trabajadores que hasta entonces habían estado obligados a permanecer en la producción por necesidades económicas. La alfabetización introducida con tanta energía sobre todo en la población rural y los programas que de ella se derivan, redujeron también la reserva de fuerza de trabajo. También contribuyó la ampliación del servicio militar, de la higiene pública y otros servicios sociales. Desde luego, Cuba sufrió un daño económico

bastante considerable con la emigración de técnicos, médicos y ejecutivos, lo que aumentó en forma extraordinaria la escasez de cuadros calificados. La reorganización de la administración trajo consigo una mayor hipertrofia de este gran sector improductivo. La burocracia por un lado y la baja productividad por otro, eran los factores humanos que el gobierno creía poder resolver por medio del convencimiento ideológico y mediante movilizaciones de masas.

En resumen: la principal característica del desarrollo cubano en este periodo, hasta 1963, es la formación de un sector económico estatal, el cual abarca en la agricultura las granjas cañeras y las granjas del pueblo. Además se consigue organizar a los pequeños agricultores en la ANAP. Con ello se incorpora un sector importante de la producción del área privada a la economía socialista, lo que facilita la planificación de la producción. Paralelamente se gana este sector, de tendencia políticamente conservadora, para la revolución, mediante medidas sociales y educativas, lo que facilita la radicalización de la reforma agraria en el otoño de 1963.

Con la segunda reforma agraria, del 3 de octubre de 1963, se expropiaron todos los predios de más de 5 caballerías, es decir los predios medianos y los restantes latifundios. Con ello se realizaron dos objetivos importantes; por un lado se quebró la resistencia de estos agricultores; por otro, se hizo dominante el sector socialista de la agricultura. De la reforma agraria sacaron provecho tanto el sector gubernamental como el sector privado; los pequeños agricultores recibieron aproximadamente el 30% de las tierras expropiadas (180 000 caballerías y el sector estatal el 70% (460 000 caballerías). La diferencia entre granjas del pueblo y granjas cañeras se eliminó mediante una reorganización del sector agrícola estatal. La nueva forma de empresa es la granja estatal. Para evitar los errores de las anteriores administraciones, originados por la doble dirección de los predios estatales ya citada, se concentraron las unidades de producción en grupos llamados agrupaciones básicas de producción agropecuaria. Cada administración tendría en lo sucesivo solamente un representante estatal. La concentración de las administraciones en 58 agrupaciones debía disminuir la excesiva centralización del sector estatal agrícola en la etapa de construcción. Los representantes de las granjas estaban subordinados a los representantes de las agrupaciones y reciben de ellos planes e instrucciones. La agrupación debe preocuparse de los problemas económicos de todas las granjas de su región.

Con la reforma agraria del 3 de octubre de 1963 se transformaron las relaciones de propiedad en el sector agrícola cubano. Ahora domina la propiedad estatal con 57% de las tierras cultivables, frente al

sector privado con el 43% de ellas.[1] La transformación de las relaciones de propiedad queda así definida. Cuba es el país con el proceso de estatización de su economía más rápido y completo de todo el mundo. Que con ello sólo se pusieron las bases para un modo de producción socialista, el que no se realizó en forma independiente, lo demuestran los problemas surgidos en los años siguientes.

La nueva estrategia de desarrollo

Como se reconoció que el camino tomado por el desarrollo cubano —diversificación de la agricultura e industrialización acelerada— era motivo de un alejamiento de las metas socioeconómicas, desde 1962 a 1963 se concibió una estrategia alternativa. En vez de hacer el intento de construir una economía cubana totalmente nueva y diferente a la anterior, se volvió a las antiguas condiciones de producción; la agricultura presentaba medios y experiencia de trabajo que podían hacer subir fácilmente la producción exportable. Con una producción de exportación mayor y debido a las sustituciones de importación, no sólo se iba a restringir fuertemente el crecido déficit en la balanza de pagos, sino también se lograría mediante el comercio exterior la acumulación del capital para la construcción y ampliación económica.

La discusión acerca del futuro desarrollo de Cuba fue acompañada por un debate público dirigido por políticos y científicos sobre los mecanismos de planificación y control de la economía, los que duraron hasta 1965. Se enfrentaban dos posiciones; el grupo que rodeaba al ministro Che Guevara luchaba por un sistema altamente centralizado de planificación y control y por la confianza en los incentivos morales a los trabajadores para el aumento de la producción; el grupo que rodeaba al ministro Mora y al profesor francés Bettelheim se inclinaba por una dirección autónoma de las empresas y por incentivos materiales para el aumento de la producción. La posición de Castro, en esos momentos, permanecía vaga y titubeante, hasta que en el año de 1968, le dio preferencia a la nueva posición guevarista para poder transformar la meta de la nueva estrategia de desarrollo —la cosecha de 1970 de 10 millones de toneladas anunciada en 1965— era un "gran salto". La nueva estrategia económica se basaba en garantías productivas seguras y a largo plazo, con precios estables, que debían asegurar

[1] En general se habla de una relación de 70%: 30%; un estudio del Instituto Geográfico corrigió estas cifras dadas en 1965. La misma publicación informa que el 87% de las tierras privadas y sólo el 45% de las tierras estatales tienen buena calidad productiva. *Panorama Económico Latinoamericano*, núm. 81, 1967, página 9.

la planificación en perspectiva. A comienzos de 1964 suscribieron Cuba y la URSS un contrato comercial, al que pronto sucedieron muchos de otros países socialistas. Paulatinamente se integraba Cuba al campo de la división socialista del trabajo. A la seguridad y compromiso externo, debía seguir un enorme aumento de la producción en la agricultura, especialmente en el sector azucarero.

Se ampliaron nuevamente las plantaciones azucareras. Se aumentaron los rendimientos por hectárea mediante la aplicación de fertilizantes y el aumento de las instalaciones de riego. Se debía mecanizar más las faenas en el transcurso de las cosechas, considerando la escasez de fuerza de trabajo. Entre 1966 y 1970 debía destinarse el 70% del total de las inversiones a la producción de azúcar. A pesar de las inmensas inversiones, no se logró nunca (excepto en 1965) la meta de producción fijada. ¿Era irreal la planificación; determinaban los deseos las cifras de planificación?

Un análisis de las dificultades del desarrollo cubano muestra la fuerte influencia del factor humano. Faltaba fuerza de trabajo, sobre todo en la cosecha, y por doquier hacía falta mano de obra calificada. En 1967 se disponía solamente de un 35 a 40% de la cantidad de cortadores de caña de azúcar que existían en 1958. Muchos cortadores de caña finalmente se jubilaron con la ley de seguridad social. Antiguamente debían trabajar hasta sus últimos días por necesidad económica. Los jóvenes abandonaban el campo, con sus condiciones de trabajo síquicamente alienantes, para encontrar una mejor ocupación en la ciudad. Esto aumentaba la escasez de fuerza de trabajo en el sector productivo inmediato, así como la construcción de una nueva burocracia y del ejército. Es muy comprensible que no presente ninguna atracción especial el trabajo pesado del corte de caña de azúcar, con el cual están tan íntimamente ligados los peones en una explotación imperialista. Otra debilidad en el sector de fuerza de trabajo, especialmente en la agricultura cubana, es la escasa productividad de los trabajadores. Esto depende por un lado, del cambio creciente en la organización de trabajo y de la variable planificación económica; por otro lado, de la decreciente intensidad de trabajo. Hubbermann y Sweezy señalan que los trabajadores sólo cumplen 4 a 5 horas de trabajo de las 8 horas establecidas. Es decir, Cuba tenía que sufrir en un aspecto cuantitativo —escasa fuerza de trabajo— y en un aspecto cualitativo —muy baja disciplina de trabajo por parte de los trabajadores. La escasez de fuerza de trabajo así originada, se encontraba frente a un excedente de ella en un sector productivo no indispensable generalmente concentrado en las ciudades. Se trataba de corregir este desequilibrio por diversos métodos. A fines del año 1964 se crearon comisiones para combatir

el burocratismo y reducir al mínimo la cantidad de trabajadores en el aparato administrativo. Como la administración misma estaba a cargo de esta tarea, las comisiones aumentaban el mal en vez de combatirlo. Sin embargo, creció la cifra de trabajadores en el sector estatal agrícola, de aproximadamente 305 000 en 1963 a 450 000 en 1966, y la participación de los trabajadores en la producción agrícola en el total de la ocupación estatal creció así de 24.7% a 29.7%.

Como consecuencia de un crecimiento económico muy pequeño se presentó un déficit comercial externo creciente que aumentaba cada año. Cuba estaba ante el mismo problema de la mayoría de los países subdesarrollados, que intentan basar un rápido crecimiento económico en el comercio exterior, lo que al mismo tiempo los endeuda, mientras deben recurrir a créditos para las importaciones de elementos esenciales, sobre todo alimentarios. ¿Pero es la situación de Cuba hoy día, igualmente sin esperanza como la de la mayoría de los países en desarrollo? Mesa-Lago habla de una deuda externa de Cuba hasta 1968 cercana a los 3 mil millones de dólares, una estimación seguramente muy elevada, pero que indica el orden de cifras de la pesada deuda que soporta este pequeño pueblo. Ningún esfuerzo logró reducir esta deuda. Al mismo tiempo, entre 1964 y 1967 se cultivaron 743 000 nuevas hectáreas con caña de azúcar y se aumentó el rendimiento de 40.88 ton/ha. en 1961 a 52.44 ton/ha. en 1967. A pesar de ello la producción azucarera quedó siempre por debajo de la cantidad planeada. La cosecha de 10 millones de toneladas ambicionada para 1970 parecía estar fuera del alcance.

La ofensiva revolucionaria ¿el "gran salto" de Cuba?

Como Castro había permanecido abiertamente retirado en el debate de planificación de 1963 a 1965, tuvo que aclarar su posición antes de agosto de 1966. En el congreso de trabajadores defendió decididamente la posición guevarista. Se inclinó por la aplicación de incentivos morales y mostró la importancia del trabajo voluntario para la creación de una conciencia socialista que debía caracterizar al nuevo hombre comunista. Los siguientes hechos políticos y económicos se caracterizaron por cuatro aspectos: gran planificación y orientación económica centralizada, presupuesto y financiamiento global de la economía, introducción de incentivos morales para aumento de la producción y un clima altamente politizado. En la primavera comenzó la ofensiva revolucionaria; con ésta debían lograrse dos objetivos interdependientes y relacionados: en el campo ideológico, el alejamiento del provecho propio (individualismo, formas parásitas de vida, explotación del hombre por el

hombre); en el campo económico, mayores esfuerzos para elevar la producción.

Como una de las primeras medidas se confiscó en 1968 el total del comercio privado. De los aproximadamente 55 000 negocios afectados, cerca de la mitad eran comercios individuales o administraciones de servicios cuyo personal estaba formado sólo por los propietarios. A estos "empresarios" se les acusó de mantenerse con los privilegios de las antiguas clases dominantes y de obtener grandes ganancias a costa de los trabajadores; pero a mí me parece más trascendente que con esta medida se logró poner bajo control estatal también el campo de la distribución. Eso era de una trascendental importancia, pues con el aumento de salarios, con la baja de los alquileres, precios y muchos servicios sociales gratuitos (como atención médica a toda la población) se produjo un excedente de poder adquisitivo, lo cual llevó a la creación de un mercado negro. Los bienes sustraídos por el mercado negro a la distribución legal y relativamente igualitaria —mediante racionamiento de los productos— disminuyeron el abastecimiento en el sector oficial, lo que aunado a la ya precaria situación obligó directamente a la estatización del comercio. En parte a través de estas medidas se pudo liberar fuerza de trabajo de las empresas con más personal, el que se colocó en lo posible en el sector productivo más necesitado.

En suma, con la ofensiva revolucionaria aún no se podía alcanzar la meta del aumento radical de producción. Las cosechas de 1968 y 1969 estaban muy por debajo de las cifras del plan. La consecuencia fue un mayor control del proceso de producción. Todas las organizaciones de masas y las agrupaciones políticas se ocupaban del problema del ausentismo, de los días feriados y de la posibilidad de eliminarlos. En Camagüey, según el diario *Gramma* del 20 de diciembre de 1970, los trabajadores llegaron a un porcentaje de ausentismo de un 35%; y aquellos que no faltaban trabajaban menos de seis horas diarias. ¡Mientras que antes de la revolución los cortadores de caña de azucar debían trabajar de 12 a 17 horas diarias, la jornada de trabajo promedio en la zafra de 1970 era de 3 horas al día! ¿De qué proviene este alto grado de ausentismo? Por un lado, se terminó en Cuba con las presiones económicas de la producción capitalista; por otro lado, aún no se han desarrollado suficientemente los nuevos mecanismos e incentivos de una sociedad socialista. Bajo el capitalismo se mantenía la disciplina en el trabajo a través del miedo a la cesantía, de ingresos insuficientes y de la inseguridad social. Con la revolución desaparecieron la cesantía y el temor a la pérdida del puesto de trabajo, y el salario perdió su función como intermediario imprescindible de la situación social. Los trabajadores ganan más que antes. Muchos de los ser-

vicios que hoy obtienen gratuitos del estado antes debían adquirirlos en forma particular con su salario, lo que conducía a que fueran tan malas la salud y la educación en el campo, donde había los más bajos ingresos. Hoy día, no es necesario que el salario garantice el total del consumo de alimentos, ya que la comida en comedores públicos hace relativa esta función del salario. Con esto el salario dejó de ser la norma de movimiento y organización de la producción cubana.

El problema para el desarrollo cubano continuaba siendo la creación de incentivos de producción diferentes a los acostumbrados. El principal objetivo es la transformación del ser humano mediante labor de convencimiento ideológico de las organizaciones de masas. El principio de la competencia individual a fin de obtener ventajas materiales personales, que se inculcó a través de generaciones en el capitalismo, se sustituye por una competencia comunitaria llamada "emulación". Paralelamente, se discuten medidas para el aumento del control en el trabajo. La ley número 1525, que se había discutido en 1969 en todos los lugares de trabajo y organizaciones de masas, estipula que para cada cubano mayor de 17 años se dispone una cuota de trabajo y una tarjeta de control de éste. Con ello se garantizará que cada cubano en capacidad de trabajar tendrá ocupación. En el periodo de discusión pública de esta ley, aproximadamente 75 000 personas que antes no habían hecho el intento de laborar solicitaron un puesto de trabajo.

Con el aumento del control social se presentan también otros sucesos. Así, en el año de 1969 se llamó a una convención para analizar el orden interno donde se trataron comportamientos antisociales, como criminalidad juvenil y delitos contra bienes comunitarios. En Camagüey y Oriente se encomendó la dirección de la industria azucarera a 1 968 oficiales. El lenguaje oficial se hizo más militar. En la producción "combatieron brigadas voluntarias de trabajadores en el frente productivo". En 1969 y 1970 ministros militares sustituyeron a civiles en el gabinete, con lo cual tuvieron asiento en los más importantes niveles representantes del ejército revolucionario, los que determinaron la orientación política —después de la apertura en enero de 1968 y la eliminación de la pequeña fracción de los aliados moscovitas del partido comunista cubano. La rígida y militarista organización del trabajo debía dar la pauta para la planeada cosecha de 10 millones de toneladas en 1970. El "año del esfuerzo decisivo", 1969, se encontraba íntegro bajo el signo de esta cosecha. Todos los esfuerzos se concentraron en el "frente del azúcar", con lo que la cosecha de 1969 debía soportar los preparativos de la del año 1970.

La gran cosecha de 1970

El año 1970 debía ser un año enmarcado económicamente con la cosecha de 10 millones de toneladas de azúcar. El logro de los 10 millones significaba para Cuba un paso trascendental, considerando el mal estado de divisas y el gran endeudamiento del país. Con una producción anual constante de cerca de 10 millones de toneladas, se habría logrado la meta para esforzarse en lo sucesivo en la construcción industrial, y como consecuencia se habría podido aumentar el consumo. El logro de las 10 millones de toneladas se convirtió, en la política interna, en el símbolo del avance general de la revolución.

La zafra de las 10 millones de toneladas duró casi el doble que las normales, esto es tres cuartas partes del año. Los molinos de azúcar estaban funcionando día y noche, y decenas de miles de personas habían acudido al llamado de las organizaciones de masas y ayudaban voluntariamente en la cosecha. Los soldados fueron enviados a trabajar en la cosecha, de modo que toda la fuerza de trabajo disponible "se lanzó a la batalla de los 10 millones".

En sus comienzos la zafra transcurrió tal como fue planeada. Entre el 28 de octubre de 1969 y el 19 de enero de 1970, se habían producido 2 millones de toneladas de azúcar. Sin embargo, en el transcurso de la cosecha se presentaron crecientes dificultades. Armando Hart, secretario de organización del PC, planteó, en el análisis de la cosecha en Camagüey, deficiencias en la dirección del trabajo y baja disciplina laboral. Sobre todo se presentaron dificultades en el campo industrial de la producción azucarera. El rendimiento de los molinos azucareros se encontraba el 20 de enero de 1970 en 14%, la norma diaria planeada, y los retrasos resultantes hicieron crecer la laguna entre lo planeado y la realidad: de un día de atraso en el segundo millón producido a 18 en el séptimo millón. A principios de mayo se encontraban con más de un millón de toneladas de atraso, lo que no podía ser recuperado, ya que disminuye el contenido de azúcar de la caña en el transcurso de la temporada. Se produjeron en total 8.5 millones de toneladas —la mayor cosecha que ha habido en Cuba. Sin embargo, aún se estaba en un 15% bajo la meta de producción planeada, a pesar de que la cantidad de caña cortada sólo difería en un 5% de lo previsto. ¿Cómo se explica esta diferencia?

El contenido de azúcar por tonelada de caña depende fundamentalmente de cuatro factores: *1)* la época de cosecha (luego de alcanzar un punto óptimo de maduración, con el máximo de contenido de azúcar en la caña, decae ésta con relativa rapidez y disminuye el contenido azucarero en algún porcentaje); *2)* la calidad de la caña de azúcar;

3) el tiempo entre la cosecha y la industrialización de la caña (luego del corte disminuye rápidamente el contenido azucarero cuando no se trabaja dentro de las 24 horas), y *4)* la calidad de la elaboración industrial. Las deficiencias de la producción se podrían encontrar sobre todo en el último factor nombrado, el industrial. Como la cosecha no comienza al mismo tiempo ni con igual intensidad en toda la isla, se podía compensar la falta de capacidad en unos molinos transportando la caña cortada a otros. Esta solución quedó pronto, sin embargo, fuera del alcance, ya que la producción prerrevolucionaria y capitalista había dejado un sistema de transporte accidentado que no comunicaba ningún molino con otro mediante un tren azucarero. Debido a diferencias en el ancho de las vías, no se pudo allanar esta deficiencia posteriormente. De este modo se tuvo que desviar gran capacidad de transporte carretero para el azúcar, lo que provocó alteraciones en otros sectores productivos. Las instalaciones azucareras ampliadas y restauradas en 1969, tampoco produjeron el aumento de producción esperado, sino que quedaron con un 2 a 3% bajo los resultados de los viejos molinos. Es muy difícil determinar analíticamente y demostrar si se deben considerar las dificultades productivas de Cuba bajo un aspecto tecnológico o quizás bajo el aspecto de la organización laboral y de la estructura económica. El mismo Castro hizo referencia en su discurso del 20 de mayo de 1970, y no al final, a la deficiencia administrativa de los molinos azucareros. La escasez de trabajadores altamente calificados dificultaba el avance económico en todos los sectores, aunque se lograba mantener funcionando molinos aislados sin ningún ingeniero.

Lo que se debía alcanzar con la cosecha de los 10 millonse de toneladas: "ganar la batalla de la producción en todos los frentes", no se pudo lograr. Todos los esfuerzos por aumentar la producción aumentaban el desequilibrio de la economía cubana y disminuían la producción en los sectores a los que se había prestado menos atención. La agricultura pudo en conjunto haber registrado un aumento de producción que con una diversificación limitada beneficiara directamente el consumo de la población. Hubo por lo menos un retroceso pasajero en otros campos productivos cuyas reservas fueron tomadas para el desarrollo de la producción azucarera. Esto es efectivo sobre todo donde se depende en gran parte del transporte. Así, por ejemplo, se colmaron los depósitos de las industrias del acero y del cemento pero la falta de capacidad de transportes originó la interrupción de las construcciones. La producción no agrícola también sufrió pérdidas en el sector laboral. La movilización de masas desplazaba más fuerza de trabajo de la agricultura de la que se podía reponer con tiempo extra.

Según sus cálculos, René Dumont ya en 1965 había señalado las dificultades que se presentarían después del aumento de la producción azucarera a 10 millones de toneladas. Se había limitado, sin embargo, solamente a la proporción de las inversiones adicionales para la producción, y había llegado a la conclusión de que lo óptimo estaría cerca de los 7.5 millones de toneladas. Este planteamiento económico no advierte dos aspectos esenciales: por un lado, el avance tecnológico con el aumento de la mecanización de la cosecha y el mejoramiento de los predios estatales; por otro lado, el enorme proceso de esclarecimiento y conocimiento político que se logra mediante las movilizaciones de masa de los trabajadores voluntarios. Se destruye así el desprecio social del trabajo físico, resto negativo de la herencia cultural hispánica. Las contradicciones de la ciudad y el campo disminuyen con el conocimiento de la situación en este último. La conciencia del pueblo cubano se hace más homogéneo; la sociedad dividida por viejas contradicciones de clases crece ahora más unida.

Problemas de la década de los setenta

En general se ha logrado hasta ahora un escaso aumento del producto como para elevar en forma significativa la producción *per capita.* Eso no significa que haya habido pocas variaciones desde 1957. La economía cubana se encuentra más diversificada que antes de 1959. Además, la producción *per capita* no dice nada aún sobre la distribución. Las diferencias de clase desaparecen mediante el ajuste de la situación material de la mayoría del pueblo cubano, lo que favoreció a los hasta entonces marginados. Por primera vez en la historia del país tienen derecho a condiciones de vida humana aquellos que llevan la carga más pesada, los cortadores de caña y los campesinos. Erico Jacoby estima que 70% de la población vive en mejores condiciones que antes. Eso no sólo se puede medir por el ingreso y consumo; le pertenecen también factores de calidad de vida, como la eliminación del miedo a la cesantía, la seguridad social también para aquel 40% de los asalariados que antes de 1959 no podían disfrutar de una jubilación o renta de invalidez y aquellos cuya renta no les garantizaba una existencia mínima. También la atención médica abarca al total de la población, con lo que por fin se beneficia la población rural. La salud pública puede actuar así en cierta forma como medida preventiva, lo que puede servir como ejemplo para todos los países latinoamericanos. La educación también alcanza a toda la población, no solamente a los niños en edad escolar sino también a los adultos. La enorme campaña de alfabetización desplegada de 1960 a 1961 no solamente disminuyó el

analfabetismo en forma drástica, sino que constituyó la base para la continuación de programas educativos más avanzados, que aún continúan aplicándose por años, para lograr la urgente y necesaria elevación del nivel de calificación de la fuerza de trabajo.

El desarrollo económico cubano no ha logrado liberar al país del insatisfactorio papel de productor de azúcar. Sin embargo, las condiciones internas y externas de producción transformaron al sector azucarero de un freno en un motor del desarrollo económico. Contratos externos con los países socialistas garantizan una planificación económica estable; las relaciones socialistas internas de producción aseguran la planificación social de la economía y la apropiación social de la producción. La especialización en el azúcar y la concentración en la agricultura absorben, debido al bajo grado de mecanización, mucha mano de obra, la que es escasa en Cuba. El bajo nivel tecnológico determina, entre otros factores, la reducida productividad laboral, lo que se pretende compensar mediante movilización en torno al trabajo voluntario. Así como no se puede dejar de apreciar suficientemente el aspecto de socialización política que logran las campañas de masas, se duda de su utilidad económica. La productividad del trabajo voluntario es extremadamente escasa, y los sectores de los cuales se extrae esta fuerza de trabajo padecen deficiencias productivas. En parte la escasa productividad puede atribuirse a la falta de fuerza de trabajo calificado, de modo que los grandes programas de inversiones estatales no se pueden llevar totalmente a cabo. Más grave aún parece ser la baja disciplina laboral, como se percibe en el retroceso del tiempo promedio diario de trabajo, el ausentismo y los días feriados. Es decir, parece que los cubanos aún no logran desarrollar debidamente un sistema socialista adecuado de incentivos para sus relaciones de producción. Los incentivos morales y la competencia colectiva impulsados durante la ofensiva revolucionaria, pudieron lograr ciertos avances, pero el problema del ausentismo no se pudo, sin embargo, solucionar totalmente.

Guillermo Breuer, en su análisis de la baja productividad laboral, llama la atención sobre el sistema de planificación y dirección mismo. Dos debilidades impiden el trabajo de planificación y orientación: por un lado, la dispersión territorial y por ramos de la planificación, y por otro lado, la excesiva centralización en los ramos y regiones. La creciente tendencia, desde 1965, a complementar la planificación central con planes especiales para puntos difíciles y aislados, condujo con el tiempo al debilitamiento de la planificación central, a la deficiente coordinación de las regiones económicas y a desproporciones en el reparto de los recursos. Un aparato de planificación y orientación centralizado en exceso en cada sector y programa obstaculizaba procesos

más planificados y reales, ya que el caudal de información de las bases de los servicios no había sido acoplado a la planificación.

Desde la cosecha de 1970 se discute en todos los niveles sobre las medidas de reforma y cómo pueden eliminarse las deficiencias. El PC cubano debe tomar nuevamente la conducción política en vez de su función directriz en la economía, y dejar la conducción económica a un enérgico aparato orientador bajo su orientación política. Los sindicatos se reorganizaron hasta 1972, para hacerlos participar más en la orientación económica.

Aún se trabaja en la elaboración de un primer sistema normativo que deberá implantarse el 26 de julio de 1973. El resultado de estudios administrativos muestra, en ese sentido, lo grande de la reserva de recursos no totalmente utilizados: 447 servicios clasificados como típicos, que fueron analizados en 1972, lograron mediante la introducción de normas y variaciones en su organización, con una disminución del 1% de empleados, un aumento de la producción de un 20%. La excesiva centralización de la planificación y dirección económica, deberá en lo sucesivo hacer lugar a una mayor participación de los afectados; la planificación dispersa debe integrarse nuevamente en un plan general central. Desde la cosecha de 1970 se está tratando de elevar la disciplina laboral mediante incentivos morales así como a través de medidas de control social. A esto corresponde el deber de todos los hombres aptos para trabajar desde los 17 años hasta los 60, y para todas las mujeres desde los 17 hasta los 55 años, así como el expediente y la tarjeta de trabajo de cada cubano en que se registra la actividad laboral. En 1971 se alcanzó en campos separados un aumento de la productividad de un 10% respecto al año anterior. En los próximos años se verá el efecto económico de las amplias inversiones de infraestructura en la agricultura. Las nuevas instalaciones de riego, la ampliación de la producción de fertilizantes serán la base, en el sector clave de la economía, para una mayor expansión y crearán las condiciones para una mayor industrialización. Sin embargo este camino será aún largo y penoso debido a que en Cuba, como en la mayoría de los países subdesarrollados, se trabaja con un bajo nivel tecnológico. Cuba trata, con visibles resultados, de adquirir y desarrollar la tecnología necesaria mediante gigantescas inversiones en el sistema educativo y con la ayuda de los países socialistas.

Cuadros calificados harán en los próximos años más provechosas las inversiones en la industria y la agricultura. Todas éstas son señales que hacen ver el desarrollo cubano con una luz particularmente favorable.

BIBLIOGRAFÍA

Anhalt, Peter: *Die Entwickglung des kubanischen Erziehungswesens seit 1959*, Unveröffentliche Diplomarbeit, Freie Universität Berlin, 1972.
Aranda, Sergio: *La revolución agraria en Cuba,* México, 1968.
Arredondo, Alberto: *Reforma Agraria (La experiencia cubana)*, Puerto Rico, 1969.
Bettelheim, Castro, *et al.*: *Wertgesentz, Planung und Bewusstsein. Die Planungsdebatte in Kuba*, Francfort, M. 1968.
Ponachea y Valdés (ed.): *Cuba in Revolution,* Nueva York, 1972.
Boorstein, Edward: *The Economic Transformation of Cuba,* Nueva York, 1969.
Breuer, Wilhelm: *Sozialismus in Kuba. Zur politischen Ökonomie,* Colonia, 1973.
Delgado, Óscar: *Reformas Agrarias en la América Latina. Proceso y perspectivas,* México, 1965.
Díaz, José (ed.): *Un estudio sobre Cuba,* París, 1964.
Dumont, René: *Cuba — Socialisme et Développement,* París, 1964.
——: *Cuba — est-il socialite?*, París, 1970.
Furtak, Robert: *Kuba und der Weltkommunismus,* Colonia/Opladen, 1967.
Fagen, Richard: *The transformation of Political Culture in Cuba,* Stanford, 1969.
García Regueiro, Ovido: *Cuba, raíces y frutos de una revolución,* Madrid, 1970.
Goldenberg y Esser: *Zehn Jahre kubanische Revolution,* Sonderheft 4 der Vierteljahresberichte des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover, 1969.
Gutelman, Michel: *L'agriculture socialiseé à Cuba, Enseignement et Perspectives,* París, 1967.
Hell, Jürgen: *Kurze Geschichte des kubanischen Volkes,* Berlín, 1966.
Huberman y Sweezy: *Cuba, Anatomy of a revolution,* Nueva York, 1960.
——: *Socialism in Cuba,* Nueva York, 1969.
JUCEPLAN: *Compendio estadístico de Cuba,* 1968, La Habana, 1968.
Karol, K. S.: *Les guérilleros au pouvoir. L'itinéraire politique de la révolution cubaine,* París, 1970.
Lataste, Alban: *Cuba — ¿hacia una nueva economía política del socialismo?*, Santiago de Chile, 1968.
Mesa-Lago, Carmelo (ed.): *Revolutionary Change in Cuba,* Pittsburgh, 1971.
O'Connor, James: *The Origins of Socialism in Cuba,* Ithaca, N. Y., 1970.
Roberts-Hamour (ed.): *Cuba 1968, Supplement to the Statistical Abstract of Latin America,* Los Ángeles, 1970.
Rodríguez, Carlos Rafael: "La Revolución cubana y el campesinado", *Cuba Socialista,* núm. 53, 1966, pp. 24-53.

Rodríguez Beruff, Jorge: "La reforma agraria cubana (1959-1964): El cambio institucional", *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 2, 1970, pp. 203-31.

Seers, Dudley (ed.): *Cuba, The Economic and Social Revolution*, Chapel Hill N. C., 1964.

Suchlicki, Jaime (ed.): *Cuba, Castro, and Revolution*, Gainesville, Flo. 1972.

Zeitlin, Maurice: *Revolutionary Politics and the Cuban Working Class*, Princeton, N. J., 1967.

XXV. CUBA: EL QUE HA SALIDO GANANDO ES EL PEÓN *

Erich H. Jacoby

CUBA es otra cosa. Como país subdesarrollado y como país socialista es distinto. El fenómeno no es fácil de explicar, porque es la primera vez en la historia moderna que el socialismo conquista un país latinoamericano. La revolución mexicana había sido un levantamiento en masa de la población campesina, que arrojó por la borda a una minoría brutal y procedió a la distribución de la tierra entre los campesinos. Pero no pasó de ahí, y el estancamiento agrícola y la miseria que hoy existen en grandes zonas de México son en parte resultado de una revolución agraria incompleta.

Comparada con cuanto se ha hecho en el continente latinoamericano hasta ahora, la revolución cubana aparece como una empresa compleja y bien pensada. Es cierto que comenzó con el heroísmo romántico y emotivo de un movimiento guerrillero, pero no lo es menos que una vez conquistado el país la revolución se lanzó con toda seriedad a transformar su vida social y económica. Tal vez sin un sistema bien definido, por tanteos y con errores, dando un golpe en el clavo y otro en la mano... ¿Por qué no reconocer que la falta de consistencia es uno de los rasgos característicos de la revolución cubana?

Durante mi reciente viaje a Cuba me encontré con una sociedad y un sistema económico vivos, dispuestos a afrontar todos los riesgos, a veces incluso riesgos demasiado grandes. La gente se ve llena de energía y el entusiasmo es desbordante, sobre todo entre los jóvenes. A pesar de eso, es indudable que el país sufre aún los dolores del crecimiento, parte de los cuales, probablemente, se los inflige con su propia mano, porque diez años después de la revolución los dirigentes tienden aún a pensar en términos de guerrilla, sin tener en consideración la capacidad real del pueblo de sufrir y aceptar el riesgo.

Cuba es un país ambicioso con una característica fundamental que lo distingue de casi todos los demás países subdesarrollados: no tiene problema de paro: al contrario, la escasez de mano de obra es un problema acuciante. ¿Cómo ha sido posible llegar a esa situación? Ésta es la pregunta que no me he cansado de hacer a mis huéspedes cubanos.

* Este artículo fue publicado en *Ceres*, Revista de la FAO, Roma, julio-agosto 1969.

La explicación más plausible es la que me dio Carlos Rafael Rodríguez, expresidente del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y miembro actualmente del Comité Central del Partido (PCC). Según él, las razones que explican el sorprendente éxito de la lucha contra el desempleo son: *1)* la abolición del trabajo infantil imponiendo la enseñanza obligatoria; *2)* la introducción, más o menos general, de la jornada laboral de 8 horas en la industria y la agricultura; *3)* la considerable expansión de la extensión dedicada a la agricultura, acompañada por la diversificación de los cultivos, especialmente mediante la introducción de productos que requieren mucha mano de obra, como el café y los cítricos; *4)* la industrialización; y *5)* la construcción de carreteras y embalses, la población forestal, la construción de viviendas, etcétera.

La "mano de obra" es libre

Mi impresión es que el gobierno cubano está sinceramente decidido a promover el factor humano en la agricultura y que esto ha contribuido considerablemente a resolver el problema del paro, mejorando al mismo tiempo la calidad de la mano de obra. La abolición gradual del desempleo y del subempleo ha sido preocupación constante del gobierno durante varias etapas del desarrollo que aparecen si no contradictorias al menos dialécticamente diversas en sus fases: primero, reducción rigurosa de la producción agrícola y consabida aceleración de la industrialización: luego, la diversificación de los cultivos y expansión simultánea de la producción de caña de azúcar.

Este enfoque, muy poco ortodoxo, de los problemas del desarrollo agrícola e industrial, ha ido acompañado por una política igualmente original en lo relativo al mercado del trabajo. De hecho, Cuba es el único país socialista que después de la revolución ha permitido la libre circulación de la mano de obra. El resultado fue que cientos de miles de trabajadores agrícolas abandonaron la pobreza de las zonas rurales por el esplendor de La Habana y otras ciudades. Un funcionario de la Comisión de Planificación me confesó que este éxodo del campo había obligado al gobierno a acelerar notablemente la industrialización durante los primeros años de la revolución, pasando por encima de los planes originales. Pero una concepción diversa del mercado del trabajo que limitara la libertad de los trabajadores agrícolas habría estado en contradicción con las ideas humanitarias inspiradoras de la revolución cubana, según se decía entonces: es éste otro de los rasgos característicos de Cuba pues no se encuentra en los demás países socialistas.

Pero tal vez no haya sido sólo el humanitarismo lo que ha determinado esa política laboral. Muy bien pudiera haber sido el resultado

de un cálculo político muy sagaz: un exceso de población en las zonas rurales hubiese obligado el gobierno a distribuir la tierra a los trabajadores agrícolas, para lo que no hubiera tenido más remedio que desmembrar los muy eficientes ingenios en manos todavía de las compañías extranjeras, lo que no le interesaba.

Esta libertad respecto a los principios socialistas ortodoxos es uno de los rasgos fundamentales de la revolución cubana y tal vez sea la razón de su éxito. Los cubanos no han controlado el mercado del trabajo, cosa que probablemente representa un error desde un punto de vista económico, pero han preservado intactas como entidades económicas las grandes plantaciones de caña, pasando así por encima de la primera etapa de toda revolución socialista: la distribución de la tierra a los que la trabajan. La operación no fue especialmente difícil, porque Cuba es un país que casi no tiene tradición campesina, especialmente en las zonas azucareras. En esa forma, la revolución cubana pudo establecer inmediatamente granjas estatales, en lugar de granjas colectivas (estas últimas aparecieron en las zonas azucareras sólo brevemente en los primeros días). Esta decisión fundamental facilitó considerablemente la ejecución de los programas de desarrollo agrícola.

Cierta propiedad privada

Por otra parte, se abolió el arrendamiento y en un 30% de la zona agrícola habitada por el 40% de la población rural, se reconoció la propiedad de los pequeños agricultores, no sin que la eficiencia de la producción se viera afectada. Las propiedades agrícolas privadas son muy comunes en las zonas tabaqueras, sobre todo en la provincia de Pinar del Río, donde los cultivadores de tabaco, con sus haciendas que oscilan entre 20 y 65 hectáreas y sus ingresos considerablemente superiores a los de los peones agrícolas, constituyen en cierta forma una clase media rural. Sin embargo, desde un punto de vista político y económico, esos campesinos están neutralizados, porque en la isla no existe el mercado libre. Los únicos compradores son el gobierno y los organismos públicos, que pagan por el producto un precio estable que no refleja las tendencias de los mercados mundiales. Por otra parte, sólo esos organismos pueden contratar mano de obra y conceder créditos. En esa forma, el gobierno, al estabilizar los precios y establecer el volumen de los créditos, determina la forma de vida de cada familia campesina.

Pero los viejos callan

Tuve ocasión de hablar sobre la posición económica de los pequeños agricultores en Cuba con el presidente de la organización campesina nacional y con algunos plantadores de tabaco. Mi impresión es que, hasta cierto punto, la generación más anciana ve aún el problema con una perspectiva conservadora y, sobre todo en la región de La Habana, echa de menos las alzas vertiginosas de los precios de las hortalizas y otros productos agrícolas. Pero el dinamismo de la sociedad cubana ha hecho mella en los jóvenes, y los nuevos institutos de educación y los grupos voluntarios de trabajo están aislando poco a poco a las personas de la vieja generación. Frecuentemente los hijos no quieren suceder a sus padres al frente de la hacienda. Y a la muerte de éstos el estado se ve obligado a adquirirla. En una plantación de tabaco de la provincia de Pinar del Río pude ver cómo los peones, contratados y pagados por la cooperativa, trabajaban en pie de igualdad con el plantador y se dirigían a él llamándole "compañero". Ahora que la revolución cubana ha conquistado a las generaciones jóvenes y la diferencia de ingresos que separaba al trabajador agrícola del pequeño propietrio va disminuyendo, es probable que en el plazo de una generación desaparezca de Cuba la clase de los propietarios rurales.

Cuba es diferente. No ha liquidado a los campesinos acaudalados, ni los ha expulsado de sus tierras, y aún sigue ofreciendo a la clase media la posibilidad de abandonar el país si no está contenta, dejando atrás, claro está, sus propiedades. A pesar de ello, ha conseguido controlar plenamente las fuerzas del mercado y ha conquistado ideológicamente a la generación joven en las zonas urbanas y rurales.

Durante mi estancia en Cuba estaba en su apogeo la recolección de la caña de azúcar y en todo el país estaba en marcha una ingeniosa campaña de propaganda destinada a conseguir voluntarios que ayudaran a cortar caña. El objetivo era alcanzar los 10 millones de toneladas de caña para 1970. Este programa se lleva adelante sin descanso, como si se tratara de una campaña guerrillera, apoyándose en el entusiasmo de la generación joven y en la silenciosa tolerancia de las personas de edad media. En los camiones llenos de jóvenes voluntarios que se dirigen cantando a los campos de caña reina espíritu de fiesta, pero no hay duda de que sobre gran parte de la población urbana que trabaja en oficinas y fábricas grava una coacción, más o menos sutil, que les obliga a amoldarse.

A ver... ¡voluntarios!

Desde el punto de vista económico, el programa de trabajo voluntario es una transferencia temporal de la mano de obra de la ciudad

al campo en los periodos críticos de la plantación y la recolección. No hay duda de que en la fase actual del desarrollo económico esta campaña es costosa, porque crea escasez de mano de obra en las ciudades, retrasa las reparaciones necesarias, causa dificultades a la industria de exportación y crea estrangulamientos en el sistema de distribución. Aunque está consciente de todo esto, el gobierno ha concedido prioridad al objetivo de los 10 millones de toneladas de caña, y al menos la generación joven parece aceptar esta decisión con entusiasmo y sin miedo al sacrificio. Teniendo además en cuenta el estado de la balanza de pagos cubana, es difícil poner en duda la prudencia de esta política, porque la producción de azúcar cuenta con un mercado en gran parte seguro gracias a los acuerdos con los países socialistas. Una vez logrado el objetivo de 10 millones de toneladas, el gobierno espera emprender la mecanización de la producción azucarera, que podría ser realidad en 1972 y haría posible una reducción gradual de la extensión dedicada a la caña.

El verdadero triunfador de la revolución cubana ha sido el campo y, en concreto, el peón agrícola, que por primera vez en la historia de Cuba se siente seguro y ve aumentar su jornal. Mientras antaño se veía amenazado por el paro y era víctima de un sistema de distribución extremadamente injusto, hoy disfruta los beneficios de embalses para el regadío a gran escala —por ejemplo, el embalse Carlos Manuel Céspedes, terminado recientemente en la provincia de Oriente, que riega unas 50 000 hectáreas destinadas al cultivo de caña y arroz— y en cuanto a su poder de compra, el establecimiento general de un sistema de racionamiento lo favorece. Tiene además la satisfacción de ver que los habitantes de las ciudades, estudiantes, intelectuales y funcionarios de todos los grados, vienen al campo para ayudar a recoger la caña.

El problema de los incentivos es en Cuba un problema muy delicado. Según la ideología revolucionaria, el hombre nuevo debe buscar el progreso colectivo y no el beneficio personal. Es cierto que el gobierno ha conseguido suscitar el entusiasmo de la generación joven por los objetivos colectivos, pero un observador crítico no puede menos que notar la existencia de un sistema de remuneración que actúa como una especie de sustituto de los incentivos. Los peones agrícolas esperan un jornal más alto cuando realizan trabajos pesados y al plantador privado de tabaco le interesa mejorar la calidad de sus cosechas, porque los precios se establecen según una tabla detallada de clasificación que distingue 52 calidades diferentes de tabaco.

Por lo que se refiere a los productos que actualmente escasean en Cuba, es preciso recordar que antes de la revolución el 95% de toda la producción agrícola se enviaba al mercado unido de La Habana,

donde los intermediarios vendían los productos a los precios más altos de todo el país. Esos "días dorados" han pasado a la historia. El suministro de carne es muy limitado, pero las raciones se distribuyen en todo el país y en cantidades iguales para todos, y el 70% de la población vive hoy mejor que nunca. En el campo no existe ni pobreza ni miseria y el número de escuelas y hospitales ha aumentado.

La presión de las dificultades ha afectado el sistema de distribución, que de hecho conoce diversos grados. Las personas que trabajan en el campo o en fábricas, oficinas, universidades y escuelas, reciben los alimentos a precios inferiores al curso establecido, e incluso gratuitamente, mientras los precios oficiales de las raciones son considerablemente más altos. Evidentemente este sistema múltiple de distribución no es perfectamente justo, pero ofrece al gobierno la posibilidad de ayudar a las zonas rurales que han sido descuidadas durante siglos, y le brinda una forma de frenar la emigración a las ciudades.

Conociendo las perspectivas pesimistas de René Dumont sobre el desarrollo agrícola logrado en los cinco primeros años de la revolución,[1] me he esforzado por conseguir cifras fidedignas sobre la producción cubana. Es verdad que la producción declinó considerablemente durante los cinco primeros años, pero se me ha asegurado que recientemente ha registrado un notable incremento, especialmente en los sectores arrocero y avícola. Un progreso en verdad favorable parece haberse registrado también en el sector ganadero, especialmente en las llamadas empresas genéticas, que prometen multiplicar la producción de carne en los próximos 5 o 6 años. En general, mi impresión es que la agricultura está registrando una gran expansión que depende, en parte, de la construcción de sistemas de regadío y de la mejora de la infraestructura. Por otra parte, el valor de algunos de los esfuerzos que se realizan para diversificar la agricultura parece más bien dudoso. Por ejemplo, la plantación de millones de cafetos en zonas expuestas al sol parece una empresa arriesgada, a pesar de que los expertos cubanos afirman que esa variedad de cafeto no necesita sombra. Uno de los aspectos románticos, pero peligrosos, de la economía cubana es que el gobierno tiene que correr el riesgo de equivocarse porque no dispone de tiempo suficiente para esperar los resultados finales de experimentos completos sobre las nuevas variedades.

Por fin, pude observar algunos experimentos en el campo de la organización agraria. Parece que una vez más se han cambiado rumbos y que el interés va pasando de la descentralización a la centralización, esta vez al nivel más elevado posible. Con el deseo de lograr una cosecha de caña de 10 millones de toneladas y bajo la

[1] El autor se refiere al libro de Dumont, *Cuba, est-il libre?*, París, 1970, una obra que según muchos observadores carece de objetividad. (E. F.)

presión de la penosa escasez de mano de obra, Cuba está intentando establecer, según parece, un nuevo tipo de organización socialista basado en unidades regionales de planificación económica. Desde el punto de vista de la distribución del terreno, estas unidades regionales de planificación representan una especie de concentración parcelaria para la explotación. Si se lleva este nuevo tipo de organización a sus consecuencias lógicas, desaparecerán las haciendas estatales, al menos en los sectores arrocero y azucarero. Resulta, pues, que bajo la presión de la escasez de mano de obra, las dificultades han comprometido el principio original que establecía una gran autonomía para las haciendas estatales.

Desde este punto de vista es natural que un país como Cuba, tan amante de la inspiración y tan flexible, intente pasar a un sistema de organización que permita un rápido reajuste de la distribución de la mano de obra y, al mismo tiempo, represente una economía de dirección personal. Sin embargo, introduciendo ese sistema el gobierno corre el peligro de que el trabajador pierda su identificación con una empresa específica y tendrá que aceptar todos los riesgos que implica la centralización de la planificación y de las inversiones.

Geografía política

Un aspecto particular del desarrollo económico de Cuba en el último decenio es la asistencia técnica que ha recibido de todos los países socialistas del Este en forma de ayuda y de facilidades comerciales. De la coordinación de dicha asistencia, que a mi entender es *realmente* eficaz, se encarga la Academia Cubana de Ciencias, que ha demostrado gran capacidad imaginativa y administrativa, sin ignorar por eso sus propios límites. Por ejemplo, deja totalmente de lado las investigaciones sobre problemas de base, para concentrar todos sus esfuerzos en la investigación aplicada a la capacitación sobre el terreno. En caso necesario, puede pedir a la Academia de Ciencias de la URSS y de la República Democrática de Alemania que realicen investigaciones de base en nombre de Cuba.

Es notable la escasez de bienes de consumo. El viajero occidental, habituado al sinnúmero de mercados pintorescos existentes en los países subdesarrollados, se llevará en Cuba una desilusión. Para gastar su dinero no tiene más alternativa que comprar sellos, irse al cine o al *night club*. Si hubiéramos de juzgar exclusivamente en términos de economía de consumo, el informe sobre La Habana sería pesimista y hablaría de grandes colas ante los almacenes, racionamiento y escasez.

Me di cuenta en Cuba de que para informar sobre la situación de

un país existen tres posibilidades: *1)* hacerlo desde un punto de vista estático; *2)* adoptar un punto de vista retrospectivo; y *3)* evaluar la planificación en una perspectiva que incluye el futuro. Personalmente me he guiado por el excelente informe preparado a principios de los años cincuenta por la Misión del Banco Mundial en Cuba y a la luz de los resultados de ese informe he podido evaluar los progresos, percibir los fallos y estimar los planes para el futuro. En mi opinión, sólo este enfoque ofrece una perspectiva justa para juzgar las realidades políticas y sociales en términos de distribución de la renta, de las inversiones y del empleo.

XXVI. LA REVOLUCIÓN VERDE COMO HISTORIA: LA EXPERIENCIA MEXICANA *

Cynthia Hewitt de Alcántara

La "revolución verde", que apenas se ha iniciado en muchos países del mundo, tienen ya más de veinte años en México. De hecho, la decisión que tomó en 1943 el gobierno mexicano, de importar tecnología agrícola, puso en movimiento el programa de investigaciones genéticas del cual surgió la estrategia para producir variedades con altos rendimientos destinadas a los países en desarrollo; son las oficinas del Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT), en México, las que dirigen los constantes esfuerzos para exportar la tecnología del trigo y el maíz asociada con la "revolución verde". La experiencia mexicana es, por consiguiente, la herencia de los participantes más recientes en la revolución verde. Merece un estudio cuidadoso, no sólo porque las características básicas de la nueva tecnología, que ahora se difunde con tanta rapidez, se elaboraron para satisfacer los requisitos de la estrategia del desarrollo agrícola que estaba en boga en México durante las décadas de 1940 y 1950, sino además porque las consecuencias de los cambios económicos y sociales ocurridos en el sector agrícola de ese país durante los últimos veinte años, provocan serias dudas respecto a si es aconsejable seguir el mismo camino en los años 70.

La agricultura mexicana en 1940

En los comienzos de la II Guerra Mundial, en el campo mexicano se hallaba en proceso una reforma agraria, exigida por el campesinado desde la revolución de 1910 y aplicada en gran escala durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940). Fueron expropiados los grandes latifundios que habrían sobrevivido al periodo postrevolucionario inmediato, y en general se entregó la tierra a los peticionarios bajo la forma de ejidos, o sea extensiones de propiedad comunal que podían asignarse de por vida a los campesinos y ser heredadas por sus familiares, pero que no podían ser hipotecadas o vendidas. Entre 1935 y 1940, cerca de 18 millones de hectáreas se distribuyeron en esa forma entre 811 000 beneficiarios, lo que representó una transformación

* Contribución original.

acumulativa de los patrones de tenencia de la tierra en el 47% de la tierra cultivable de la nación.[1] Los campesinos que recibieron terrenos en las áreas más remotas y menos productivas de México con frecuencia decidieron cultivar individualmente sus nuevas tierras, aunque algunos aspectos de la economía de sus aldeas (como el uso de los bosques y de las obras de irrigación) tuvieron posiblemente una forma cooperativa. Pero los beneficiarios de la reforma agrícola en las regiones de agricultura comercial más famosas, fueron organizados en granjas cooperativas conocidas como ejidos colectivos, para conservar en operación los grandes latifundios tal como estaban antes de la expropiación, con las consiguientes economías de escala.

En general las unidades agrarias creadas en esa época, ya se trabajaran individual o colectivamente, estaban mejor dotadas de recursos físicos que las concesiones de las administraciones anteriores. Con más frecuencia fueron tomadas de buenas tierras agrícolas, en zonas a las que servían obras de irrigación o que recibían agua de lluvia relativamente suficiente, y en promedio contenían más del doble de las hectáreas por persona entregadas a los beneficiarios antes de 1935.[2] Así, el programa cardenista de reforma agraria creó un importante sector nuevo dentro de la agricultura mexicana, un sistema de pequeñas granjas comerciales (incluso un número limitado de grandes empresas cooperativas que pronto fueron destruidas por las luchas políticas internas) que podían convertirse, y se convirtieron, en importantes contribuyentes a la producción agrícola nacional. En 1940 el sector ejidal en conjunto aportó el 52% del valor total de la producción agrícola del país.[3]

Para proporcionar a estos nuevos ejidos comerciales (lo mismo que a los ejidos más pequeños creados antes de 1935) los recursos suficientes para que sus terrenos fueran productivos, la administración cardenista estableció el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que debería canalizar el crédito y la asistencia hacia el sector de la reforma agraria, en coordinación con la estructura jerárquica de los grupos de interés campesinos, empezando con las cooperativas locales de productores y consumidores y terminando con las organizaciones regionales que podían hacer compras al por mayor de los insumos agrícolas, vender al mayo-

[1] Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1971, pp. 33-34.

[2] *Ibid.* La extensión media de las parcelas de los ejidos era en 1960 de 6.5 hectáreas de tierra cultivable, pero el 4.4% de todos los ejidatarios poseía menos de 4 hectáreas cada uno y sólo el 15% tenía más de 10 hectáreas. Véase Rodolfo Stavenhagen, "Social Aspects of Agrarian Structure in Mexico", Stavenhagen (ed.), *Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America* (Garden City, Doubleday, 1970), p. 237.

[3] Centro de Investigaciones Agrarias, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

reo la producción, manejar almacenes y centrales de maquinaria, concertar créditos privados, establecer fondos de seguro mutuo y poseer industrias rurales. El más famoso de esos sistemas de grupos de interés de los campesinos erá el de La Laguna, aunque había otros en Sonora, Michoacán y Yucatán.[4] Entre el año de su fundación, 1936, y 1940, el Banco Nacional de Crédito Ejidal invirtió 300 millones de pesos en el sector comunal de la reforma agraria, recién reforzado, de la agricultura mexicana.[5] Sin embargo, la estructura institucional prevista por la administración cardenista para relacionar ese sector con la economía en conjunto, apenas había empezado a adquirir forma al finalizar el periodo presidencial en 1940.

A pesar de la tendencia del programa cardenista de reforma agraria a crear nuevas unidades agrarias que se dedicaran a la agricultura comercial, la gran mayoría de las propiedades mexicanas, en los años inmediatamente anteriores a la decisión de importar tecnología agrícola, eran pequeños lotes de subsistencia pertenecientes a los *minifundistas* creados por los anteriores programas agrícolas, que acentuaban la importancia de la propiedad privada, a los ejidos pobremente dotados, o a los miembros de las comunidades indígenas. Estos lotes, que por lo general se hallaban en zonas remotas, en las laderas de las montañas o en terrenos pedregosos, con suelos pobres y climas imprevisibles, pertenecían al 86% de los agricultores del país a fines de 1950.[6] Su producción difícilmente entraba al comercio local o nacional, como ya comenzaba a suceder con la producción de muchos ejidos mejor dotados, y sólo eran incluidos marginalmente en los programas gubernamentales para la promoción en el campo de la educación y la salubridad.

La mayoría de los productos agrícolas transferidos del campo a los pueblos y las ciudades en esa época, provenía de un número relativamente pequeño de granjas privadas comerciales localizadas en los pocos valles fértiles y planicies con riego de México. Muchas de esas propiedades conservaban todavía signos de su origen latifundista anterior a la revolución: sus propietarios con frecuencia eran descendientes de las familias de hacendados o de los antiguos administradores de esas fa-

[4] Véase Sergio Alcántara Ferrer, *La organización colectivista ejidal en la Comarca Lagunera,* México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1968, manuscrito; Gerrit Huizer, *La lucha campesina en México,* México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970, y Henry Landsberger y Cynthia Hewitt de Alcántara, *Peasant Organization in La Laguna,* México, Washington, Inter-American Committee for Agricultural Development, 1970.

[5] CIDA, *Estructura Agraria, op. cit.*

[6] *Ibid.,* p. 287.

milias, y las técnicas de explotación eran anticuadas.[7] Los grandes terratenientes mencionaban su temor a las expropiaciones como la causa del limitado grado de modernización de sus granjas, y en las zonas más tradicionales del centro de México rechazaban los consejos que daban ocasionalmente los empleados de la Secretaría de Agricultura por considerar que esos agrónomos eran "parásitos" dependientes del presupuesto federal.

La industrialización y la productividad agrícola

Durante la II Guerra Mundial, los cambios estructurales ocurridos en la economía mexicana hicieron de la baja productividad agrícola un problema nacional. El sector manufacturero, que apenas había empezado a sobrepasar a la agricultura en cuanto a valor de la producción en los últimos años de la década de 1930 (nutrido por el crecimiento de la industria de la construcción que acompañó a los vastos proyectos de obras públicas de la administración cardenista) creció a una tasa media anual del 8.1% entre 1940 y 1950,[8] atrayendo a un gran número de campesinos hacia las ciudades rápidamente crecientes y a las actividades industriales. Un observador de la época estimó que unas 200 000 personas se desplazaron de las ocupaciones agrícolas a las industriales entre 1940 y 1944, y entre 125 000 y 200 000 más dejaron el campo para ir a trabajar en las granjas y ferrocarriles de los Estados Unidos bajo los acuerdos de braceros recién establecidos.[9] La relativa escasez de mano de obra que se produjo en las zonas rurales ocasionó una precipitada alza en los salarios de las granjas, pero el retraso de la producción elevó aún más los precios de los comestibles básicos. Entre 1939 y 1948, por ejemplo, los precios al mayoreo de los alimentos aumentaron el 175% en la ciudad de México, en tanto que el índice global de las mercancías se elevó sólo el 153%.[10] En los años de malas cosechas la escasez de artículos agrícolas en las poblaciones y ciudades más grandes de la república fue tan grave que hubo motines. Sanford Mosk señaló que "hubiera sido sorprendente que la tendencia de los precios en México a partir de 1941 no hubiera oca-

[7] *Ibid.*, vol. II, p. 78; y Stavenhagen, "*Social Aspects*", así como investigaciones personales en La Laguna y el Valle del Yaqui.

[8] Clark Reynolds, *La economía mexicana. Su estructura y crecimiento en el siglo* XX. FCE, México, 1973.

[9] Ramón Fernández y Fernández, *Los salarios agrícolas en 1944*, México, Secretaría de Agricultura y Fomento, 1946, p. 15.

[10] Sanford Mosk, *The Industrial Revolution in México*, Berkeley, University of California Press, 1950, p. 286.

sionado tensiones sociales e intranquilidad. Tanta gente había sido oprimida por la inflación, y oprimida con tal fuerza, que la insatisfacción se extendió por todas partes. En 1943, una mala cosecha de maíz causó que su precio se elevara a niveles estratosféricos, lo que provocó protestas públicas e incluso motines en todo el país".[11]

Los gobiernos que sucedieron al de Cárdenas en los años 40 y a principios de los 50, se enfrentaron al problema de un crecimiento económico cada vez más desequilibrado. Sin embargo, la situación no era de ninguna manera imposible de afrontar; el sector agrícola, aunque perturbado por la revolución, se había recuperado en los años cardenistas y su crecimiento se estimó en una tasa anual de 5.2% entre 1935 y 1942.[12] Y los cambios estructurales ocurridos en el campo entre 1935 y 1940 habían empezado a eliminar algunos de los más graves obstáculos para un mayor desarrollo futuro. Si los presidentes Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán (1946-1952) hubieran aprobado la estrategia para el desarrollo de Cárdenas, es probable que hubieran afrontado las tensiones económicas de la época de guerra mediante esfuerzos continuados para solucionar los problemas básicos de la agricultura mexicana (incluso las desigualdades en la tenencia de la tierra, el analfabetismo, las malas condiciones de salubridad, el aislamiento de la mayoría de los pequeños agricultores y la falta de un sistema institucional adecuado para organizar al sector que vivía en los límites de la subsistencia y relacionarlo con un mercado más amplio), a la vez que hubieran procurado retardar la industrialización urbana y fomentar las pequeñas industrias rurales. Por el contrario, 1941 se señaló por un desplazamiento básico de la política del sector público hacia la promoción de una industrialización acelerada en unos cuantos centros urbanos clave, financiada en gran parte con capital extranjero y protegida mediante elevados aranceles y subsidios. Ésta era la ideología de la clase urbana media y superior que acababa de triunfar y obtener el control del partido oficial mexicano (el Partido Revolucionario Institucional o PRI) con la elección de Ávila Camacho, y que ha permanecido en el poder en los últimos cuarenta años.

El papel de la agricultura en la nueva economía era servir de base a la "fundación de la grandeza industrial" (como señaló el presidente Ávila Camacho en la introducción de su primer plan agrícola);[13] la única medida del éxito era poder obtener del sector rural un volumen de producción que aumentara año con año. En esta postura había una gran

[11] *Ibid.*

[12] Salomón Eckstein, *El marco mecroeconómico del problema agrario en México*, México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1968.

[13] México, Secretaría de Agricultura y Ganadería, *Plan de movilización agrícola de la República Mexicana*, 1942, p. 1.

cantidad de antiagrarismo consciente, pues las administraciones posteriores a Cárdenas representaban a las empresas privadas tanto del campo como de las ciudades, y temían el poderío potencial de un bien organizado sector de la reforma agraria. Algunos observadores de la época incluso han sugerido que Ávila Camacho y sus asesores establecieron específicamente "un programa en pro de la industrialización para sustituir al programa agrícola [agrario] de Cárdenas".[14] En todo caso, la política agraria del gobierno mexicano en las décadas de 1940 y 1950 ejerció una constante discriminación en contra del sector de la reforma agraria con la excusa de que no era bastante productivo (una falacia, pues los datos del censo de 1940 muestran que los ejidos en realidad eran ligeramente más productivos que las grandes propiedades privadas),[15] mientras fomentaba las granjas comerciales privadas mediante una masiva inversión pública en infraestructura, créditos y mecanización rurales. Entre 1941 y 1952, por ejemplo, el 18% de todo el presupuesto federal y el 90% del agrícola, se destinaron a grandes obras de irrigación que transformaron en entidades comerciales a algunos estados norteños (sobre todo Sonora, Baja California, Tamaulipas y Sinaloa). La mayor parte de esos nuevos distritos de riego fueron vendidos como propiedades privadas, con frecuencia a familiares de destacados políticos y hombres de negocios, lo mismo que a los empleados de las dependencias del gobierno federal.[16] En esa forma, el equilibrio del poder económico en los principales centros de la agricultura comercial, que había empezado a inclinarse en favor del sector ejidal durante la época cardenista, se desplazó definitivamente hacia el sector privado. Esto se puede ilustrar gráficamente en el caso de Sonora, donde en 1940 los ejidos poseían el 40% de la tierra laborable del estado. Diez años más tarde esa cifra había descendido a sólo el 17%, no porque se hubiera reducido el número de ejidatarios, sino porque la tierra laborable recién creada se había entregado a los grandes terratenientes privados.[17]

En esa época el crédito público, en especial el de largo plazo para mejoras de capital, se canalizó hacia la agricultura comercial privada

[14] Mosk, *Industrial Revolution*, p. 60.

[15] CIDA, *Estructura agraria, op. cit.*

[16] Hay que observar que 100 hectáreas de tierras de riego es el límite legal en México de la tenencia privada; sin embargo, muchos de los individuos que compraron terrenos entonces ya poseían mucho más que eso. Evadían la ley con sólo poner parte de sus propiedades a nombre de sus parientes y amigos. Stavenhagen. *Social Aspects*... e investigaciones personales.

[17] Alonso Aguilar Monteverde, "Un grave problema socioeconómico: la concentración de la tierra en el noroeste", en *Problemas estructurales del subdesarrollo*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1971, p. 234.

en grandes cantidades. La política crediticia del Banco de Crédito Agrícola del estado, que originalmente se creó para proporcionar a los pequeños propietarios créditos con interés reducido, se modificó en la administración de Alemán (1946-1952) para permitir tratos con las uniones de crédito de los grandes terratenientes, a la vez que los fondos de que disponía la institución para créditos a largo plazo se elevaron bruscamente de un promedio anual de 21 millones de pesos en 1941-1945 a 271 millones en 1946-1950.[18] A través de ese sistema fluyeron anualmente millones de pesos hacia las poderosas organizaciones de interés del sector agrícola privado, los que con frecuencia se gastaron en mecanizar el campo. La facilidad con que los grandes agricultores podían obtener licencias para importar maquinaria y la sobrevaluación relativa del peso hasta 1948, combinadas con la abundancia del crédito a largo plazo y bajos intereses y la anuencia del Banco de Crédito Agrícola a garantizar todos los créditos concedidos a sus clientes por las compañías privadas de tractores y equipo, hicieron de los años 40 y principios de los 50 un periodo de mecanización extremadamente acelerada: la tasa media anual de aumento de la maquinaria agrícola entre 1940 y 1950 fue de 12.6% y de 16.9% en el sector de ls grandes tenencias privadas.[19]

Los ejidatarios tuvieron entonces perspectivas mucho menos favorables. Entre 1940 y 1952 los fondos del Banco Nacional de Crédito Ejidal, del que dependían casi por completo para obtener créditos tanto a largo como a corto plazo, de hecho permanecieron constantes, sin proporcionar ninguno de los recursos adicionales que se derramaron en el sector privado en esa misma época. Eran especialmente difíciles de obtener los créditos destinados a mejoras de capital. En la década de los 40, el monto destinado por el banco para ese propósito era en promedio de 45 millones de pesos anuales para atender a más de 400 000 clientes.[20] La mayor parte de los créditos a largo plazo que se desembolsaron fueron destinados por el banco a la compra de maquinaria, que se reunió en centrales manejadas por la institución con un mínimo de habilidad administrativa y con no poca corrupción, de donde era vendida periódicamente a empresas privadas o sociedades ejidales de crédito que carecían de la preparación adecuada para usarla. Mediante estas operaciones muchos grupos ejidales resintieron grandes pérdidas constantes, por lo que fueron incapaces de cumplir con los

[18] Leonardo Martín Echeverría, *Progresos recientes de la agricultura mexicana*, México, D. F., Secretaría de Obras Públicas, 1953, p. 103.

[19] CIDA, *Estructura agraria, op. cit.*

[20] *Ibid.*

pagos en los años siguientes, lo cual los descalificó para obtener otros créditos.[21]

El programa conjunto Rockefeller-mexicano para investigación agrícola

Fue por tanto en un ambiente de rápida industrialización y urbanización, relativa escasez de mano de obra, inflación y masivas inversiones públicas para fortalecer el sector agrícola comercial privado, que la Fundación Rockefeller empezó sus labores en México para incrementar la productividad agrícola. Dada la estrategia para el desarrollo que prevalecía, con la cual estaban de acuerdo los funcionarios de la Fundación,[22] era de preverse cuáles habrían de ser las características básicas de la tecnología elaborada por los científicos del programa conjunto entre 1943 y principios de los años 50. Las investigaciones genéticas produjeron semilla de altos rendimientos, para ser empleadas en las zonas de riego con un amplio acceso al crédito para insumos químicos y una población lo bastante instruida para dominar con facilidad un nuevo complejo de técnicas agrícolas. En otras palabras, la ciencia respondió a las tareas señaladas por la política —una característica inevitable de cualquier forma de investigación aplicada. La nueva tecnología se diseñó para elevar espectacularmente la producción agrícola en las zonas de agricultura comercial relativamente bien dotadas, no para contribuir al bienestar de las masas rurales desnutridas, sino para alimentar a las ciudades.

El hecho de que las variedades de semilla asociadas con la incipiente revolución verde sólo pueden producir rendimientos notablemente altos cuando están incorporadas a un "paquete" tecnológico que incluye fertilizantes químicos, insecticidas y suministro de humedad al suelo en cantidades precisas en momentos específicos, hace imposible que sean utilizadas por la mayoría de los campesinos de México. La revolución verde se convirtió en sinónimo de una ruta de desarrollo con uso intensivo de capital, abierta tan sólo para aquellos que controlaban re-

[21] Echeverría, *Progresos recientes*, pp. 62-63.

[22] Los funcionarios de los gobiernos de Ávila Camacho y Alemán con frecuencia hacían referencia a su interés en remodelar la agricultura mexicana según los lineamientos norteamericanos, en la época en que las publicaciones de la Fundación Rockefeller hablaban de la importancia de exportar a México los métodos agrícolas estadounidenses. Véase E. C. Stakman, Richard Bradfield y Paul Mangelsdorf, *Campaigns against Hunger*, Cambridge, Belknap Press, 1967, p. 310, y Rober Shaplen, *Toward the Well-Being of Mankind: Fifty Years of the Rockefeller Foundation*, Nueva York, Doubleday, 1964, p. 109.

cursos suficientes (tierra y agua) para hacer factible una inversión en los nuevos insumos, relativamente costosos. Los "tradicionales" minifundistas o ejidatarios indígenas del país que viven al nivel o casi al nivel de subsistencia en diminutas parcelas sin riego, y que son ocho de cada diez de los agricultores mexicanos, quedaron por lo tanto enteramente fuera de la revolución verde, pues no llenaban los requisitos necesarios para participar en ella.

Sin embargo, el grupo de los ejidatarios acomodados, creados por la administración cardenista, controlaba algunos de los elementos en que se basaba el nuevo programa de elevada productividad en especial tierras de riego. Por tanto fueron obligados por el gobierno del país a participar en la revolución verde, en tal forma que fue extremadamente perjudicial a largo plazo, no sólo para los mismos ejidatarios, sino para la agricultura mexicana en conjunto. Debería analizarse con cierto detalle esta experiencia respecto a los cambios tecnológicos, ya que el caso probablemente es representativo de lo que les espera a muchos de los países que inician ahora la modernización de su agricultura.

La participación en la revolución verde de los beneficiados con mejores tierras por la reforma

No fue sino hasta principios de la década de 1950 que se emprendieron en gran escala esfuerzos oficiales para introducir el "paquete" tecnológico elaborado por los científicos de la Fundación Rockefeller para la agricultura comercial de México. Hasta entonces el programa de investigación había descubierto unas cuantas variedades de semillas seleccionadas de alto rendimiento, disponibles para el público en 1948, y las primeras semillas de trigo genéticamente nuevas (resultado de cruzas) en 1950. Pero estas semillas se distribuyeron entre un número relativamente reducido de agricultores, por lo general grandes terratenientes, sin una atención sistemática al suministro de insumos complementarios como fertilizantes e insecticidas. En 1953 la agricultura mexicana padeció uno de los peores años en décadas; extensas sequías, combinadas con un retorno espectacular del tizón del trigo diezmaron la producción y fueron necesarias grandes importaciones de granos. La respuesta del gobierno fue crear por primera vez una estructura institucional que organizara la producción en todos los distritos de riego integrados por representantes de las secretarías de Recursos Hidráulicos y de Agricultura, los bancos oficiales y privados y grupos de agricultores. Esos comités relacionaban la agricultura comercial con la planeación nacional. Antes de la época de siembra se les presentaban varios planes alternativos de cultivo, y una vez que se decidían por uno deter-

minado se proporcionaban el crédito y el agua de riego necesarios, en el tiempo en que lo requerían los cultivos indicados y en un volumen proporcional al mínimo de hectáreas de cada cultivo permitidas a cada uno de los agricultores del distrito. Además, los comités se encargaban de la introducción sistemática de cambios tecnológicos, recomendando el uso de fertilizantes químicos, semillas de alto rendimiento y mejores métodos para controlar el agua de riego.

Por medio de este programa el Banco de Crédito Ejidal empezó en 1954 a suministrar a sus clientes de las zonas agrícolas comerciales más importantes del país los insumos asociados con la revolución verde. La mayoría de los ejidatarios que recibieron créditos del banco oficial no tuvieron ninguna intervención en ello y muchos ni siquiera fueron informados de las razones del cambio de política del banco. El recién organizado servicio nacional de extensionismo sólo disponía entonces de 209 agrónomos en todo el país y el Banco Ejidal tuvo que contar, para comunicarse con sus clientes, con un número relativamente reducido de sus propios inspectores de campo, pocos de los cuales tenían alguna educación agrícola formal. El banco simplemente compró semillas de alto rendimiento, fertilizantes y más tarde insecticidas, a negociantes privados o dependencias del gobierno, envió los artículos a los campos de sus clientes y cargó las compras a las cuentas de cada una de las sociedades de crédito ejidal.

Si los beneficiarios de la reforma agraria hubieran podido contar con el apoyo de las organizaciones campesinas locales y regionales, se habrían evitado las más graves anomalías de esta introducción forzada de insumos nuevos, sin la explicación correspondiente sobre las técnicas adecuadas. Se habría podido establecer algún control sobre la política de compras del Banco Ejidal y se hubieran hecho algunos esfuerzos para discutir las técnicas nuevas. Pero el comienzo de la revolución verde en el campo mexicano por desgracia coincidió con un periodo de graves tensiones políticas dentro del sector ejidal, cuando la *élite* antiagrarista del partido oficial emprendió marchas forzadas para eliminar los últimos baluartes cardenistas que había dentro de las organizaciones campesinas. Este programa alcanzó su apogeo a principios de los años 50 y fue institucionalizado mediante la reforma de las leyes de crédito agrícola para impedir que se formaran grupos regionales de interés campesino destinados a la compra y venta de insumos y de productos, suministro de seguros, etcétera. A los grupos existentes se les dio un año para disolverse.[23]

Por lo tanto, el inicio de una agricultura más intensiva en capital

[23] Huizer, *La lucha campesina;* Alcántara, *La organización colectivista,* y Landsberger y Hewitt, *Peasant Organization.*

en los distritos de riego comerciales, simplemente añadió un elemento más de desigualdad en el ya desigual equilibrio de poder entre los terratenientes privados y los beneficiarios de la reforma agraria. En tanto que los primeros constituyeron en los años 50 y 60 un impresionante sistema de empresas propiedad de agricultores que, en el caso de Sonora, por ejemplo, redujo el 40% del costo para sus miembros de las semillas de alto rendimiento, y de los fertilizantes e insecticidas en 36% (y también obtenía precios al mayoreo en la gasolina, las llantas y las partes de maquinaria),[24] los segundos se convirtieron en el mercado de cultivo de las industrias nacionales de altos costos y de los negociantes locales que trataban exclusivamente con el Banco Ejidal. Tal arreglo era perjudicial, no sólo porque elevaba el precio de los factores para el sector ejidal, sino porque también permitía el suministro de insumos de baja calidad. Las dependencias gubernamentales y las compañías privadas que tenían almacenados en exceso insumos pasados y que no querían perder dinero, encontraron en los ejidos una fácil salida para esos artículos; los pequeños cultivadores de trigo de Sonora, por ejemplo, han recibido más de una vez semilla de alto rendimiento que oficialmente había sido declarada susceptible al tizón del trigo, y son demasiado difundidas para ignorarse las repetidas quejas de los ejidatarios de muchas regiones diferentes de haber recibido polvo blanco en costales de fertilizantes.

En los años 50 los ejidatarios empezaron a notar con alarma el costo creciente de sus cultivos debido a los nuevos insumos que no podían utilizar en forma lucrativa. Una respuesta funcional a ese dilema fue el surgimiento de un floreciente mercado negro de los insumos agrícolas en la mayoría de las áreas de agricultura comercial de México. Los intermediarios crearon un negocio muy lucrativo al especializarse en la compra a bajo precio de la semilla, los fertilizantes y los insecticidas que los ejidatarios no podían utilizar, y su venta a precios ligeramente menores que el precio de mercado a los granjeros privados que se interesaban en ellos. En un estudio detallado sobre el mercado negro, efectuado en el Valle del Yaqui, se encontró que en los últimos años se ha difundido tanto en el sector ejidal la tendencia a considerar a esos insumos como una *fuente de ingresos en efectivo, más que como elementos necesarios para aumentar los rendimientos,* y que participan en el mercado negro desde los inspectores de campo del Banco Ejidal hasta los trabajadores más eventuales. Algunos de los costales de fertilizantes, del monto asignado a cada una de las sociedades de crédito, son vendidos en forma subrepticia por el inspector de campo y el delegado de la sociedad de crédito antes de entregar el resto a sus compañe-

[24] Investigación de campo, 1971.

ros; después cada uno de los miembros vende el 80% de lo que recibe a individuos en camiones sin placas, "a la luz de la luna"; y los encargados de esparcir el resto en los terrenos ejidales, también se guardan unos cuantos costales. En ese proceso el sector ejidal paga la cuenta, pues su contabilidad con el banco oficial registra el precio total de los insumos vendidos más tarde a mitad de precio, en tanto que los agricultores privados reciben a precios reducido semillas, fertilizantes e insecticidas comprados a los negociantes del mercado negro, los que se embolsan en el trato un buen margen de utilidades.

Un conocimiento superficial del fenómeno del mercado negro ha llevado a algunos observadores a la conclusión, primero, de que los ejidatarios que participan en él actúan en forma irracional, y segundo, que están corrompidos. Del análisis anterior debe deducirse claramente que ninguna de las dos conclusiones es correcta. Dada la estructura institucional prevaleciente, tan fuertemente parcial en favor de los grandes terratenientes, los ejidatarios participan en el mercado negro con una actitud totalmente racional, ya que tienen pocas alternativas. Están "corrompidos" sólo en el sentido de que intentan salvarse de sufrir pérdidas mayores aceptando la oportunidad que les ofrecen los grandes terratenientes y negociantes. La corrupción beneficia a éstos, no a los ejidatarios.

La entrega forzada de insumos costosos (que se encarecen aún más porque están destinados a un mercado cautivo que no tiene ninguna capacidad de regateo), la venta a mitad de precio en el mercado negro de los mismos artículos (por la falta de servicios de extensionismo que hicieran productivos los nuevos insumos) y la entrega ocasional de semillas o fertilizantes de mala calidad al sector ejidal, se han reflejado en los últimos años en un incremento alarmante de las deudas de la mayoría de las sociedades ejidales con el banco oficial. Es difícil contar con estadísticas confiables, pero puede señalarse que entre 1953 y 1960 las deudas no recuperables del Banco Ejidal aumentaron diez veces y llegaron a los 473 millones de pesos, o sea el 69% de su cartera en ese último año.[25] Puesto que los pequeños agricultores, agobiados con enormes deudas que en realidad nunca serán capaces de saldar, siempre tienen que hacer un esfuerzo para tratar de lograrlo con cada cosecha, tienen pocos incentivos para obtener una buena producción y buenas utilidades. Están a merced del Banco Ejidal, que en cualquier momento puede decidir suspender sus operaciones con una sociedad de crédito que les debe y por tanto elimina también casi todas las posibilidades de que obtenga créditos privados. En realidad el banco continúa

[25] Gabriel Baldovinos de la Peña, *La política económica para la agricultura: el gasto público*, México, 1968, vol I, p. 96.

otorgando créditos a corto plazo para el cultivo a un gran número de grupos ejidales que les deben, en importantes distritos comerciales del país, debido probablemente a que es necesario producir los comestibles básicos para los mercados urbanos, así como fibras para la exportación, y a que tiene que utilizarse la escasa tierra de riego. Pero esos créditos muy rara vez proporcionan el apoyo a largo plazo necesario para realizar mejoras de capital en las tierras ejidales.

En tales condiciones no es de sorprender que los últimos veinte años se hayan caracterizado por una brecha creciente entre los rendimientos de los ejidos y los de las fincas privadas. A nivel nacional, un estudio reciente mostró que mientras la productividad de los dos sectores era casi idéntica en 1940, el segundo produjo el 25% más por hectárea en 1960.[26] A medida que ha aumentado esa diferencia, ha adquirido mayor importancia el fenómeno del alquiler de las parcelas ejidales a los terratenientes privados o los ejidatarios poderosos, que por lo general están asociados con el sector privado. En el Valle del Yaqui, por ejemplo, la diferencia en el rendimiento por hectárea del trigo entre los dos sectores aumentó de sólo el 0.3% de tonelada en 1956 a 0.8 en 1960, y 1.3 toneladas en 1965, y se hizo especialmente marcada después de la introducción del trigo enano de altos rendimientos. Al mismo tiempo, el alquiler de las tierras ejidales, que nunca había sobrepasado el 38% del área cultivada en el ejido en los primeros años de la década de los 60, ascendió a más del 80% a mediados de ella.[27] Por tanto, el acceso a los medios básicos de producción se concentró en las manos de quienes controlaban los insumos de costo reducido y que sabían cómo lograr que fueran productivos. Sólo la disposición legal que prohibía vender las tierras ejidales impidió en muchas regiones que los ejidatarios fueran despojados definitivamente de sus parcelas para convertirse de nuevo en jornaleros.

Aquellos que piensan en términos de la sociedad de competencia perfecta imaginada por la economía clásica, aducen con frecuencia que el fenómeno de arrendamiento proporciona una retribución "justa" a los ejidatarios, los que seguramente reciben la compensación adecuada en la forma de renta de la tierra que han enajenado. Sin embargo, ése no es el caso, pues los ejidatarios viven dentro de una compleja red de obligaciones sociales y controles políticos que no corresponden a ese modelo. En México está prohibido por ley alquilar las tierras ejidales

[26] CIDA, *Estructura agraria, op. cit.*

[27] Para comentarios sobre el alquiler véase Ramón Fernández y Fernández, "Los ejidos del Valle del Yaqui", *Notas sobre la reforma agraria mexicana*, México, D. F., Centro de Economía Agrícola, 1965; José Silos, *The Yaqui Valley of Sonora*, México, tesis de doctorado, Cornell University, 1968; Charles Erasmus, *Man Takes Control*, Nueva York, año ilegible.

(excepto en ciertos casos especiales de incapacidad física), y un ejidatario que decide permitir que otra persona trabaje su parcela tiene que obtener por ello el consentimiento subrepticio no sólo de las autoridades campesinas de su pueblo, sino también de los funcionarios gubernamentales. Este consentimiento cuesta dinero. Enseguida deberá elegir entre dos o tres posibles arrendatarios que han llegado a acuerdos previos con las autoridades de la aldea; esos arrendatarios son hombres poderosos que cuentan con aliados entre los dirigentes ejidales y que no compiten mucho entre sí. Además, una vez que un ejidatario se ha visto envuelto por varios años en una relación de arrendamiento, por lo general se halla endeudado con el hombre que trabaja su tierra (usualmente debido a la compra de bienes de consumo); entonces puede obligarse a continuar esa relación en condiciones cada vez más ventajosas para éste, por la sencilla razón de que le debe un dinero que no puede pagar. En el Valle del Yaqui una investigación sobre los términos cambiantes de los convenios de alquiler en los últimos veinte años muestra que en tanto que al principio de la revolución verde se ofrecieron a los ejidatarios precios tentadores por el uso de sus tierras, en ese lapso el valor de la tierra se ha cuadruplicado, mientras que la renta promedio apenas se ha duplicado.

En suma, puede considerarse que el proceso por medio del cual un reducido número de pequeños agricultores comerciales del sector ejidal se ha incorporado a la revolución verde de México, ha significado la transferencia forzada de recursos (tierra y capital) del ejido al sector privado y del tesoro público a los negociantes y burócratas individuales. El interés nacional por el empleo eficiente de los recursos escasos no ha sido salvaguardado por esta clase de desarrollo agrícola, ni tampoco lo ha sido el ideal de la justicia social.

El papel de los grandes agricultores privados

Si el sector privado de la agricultura en conjunto hubiera hecho una utilización plena de los recursos puestos a su disposición en los últimos treinta años, podría llegarse a la conclusión de que ha habido una cierta justificación económica, aunque no social, de la forma en que se ha realizado en México la revolución verde. Sin embargo, en realidad no es posible que ningún grupo de productores poseedores de un abrumador poder político y económico se dediquen activamente a buscar formas más eficientes de operar; la falta de competencia hace ese esfuerzo innecesario. Así, en el caso del sector de los grandes terratenientes de la agricultura mexicana, las técnicas recomendadas por los in-

vestigadores agrícolas para elevar la productividad, han sido adoptadas con lentitud en los últimos veinte años,[28] y sólo hasta que el gobierno dio amplios incentivos monetarios, que van desde licencias de importación hasta impuestos variables y el establecimiento de precios de garantía superiores al nivel prevaleciente en los mercados internacionales. En esa forma el tesoro federal ha subsidiado la revolución verde en el sector privado comercial, mediante un proceso que algún día debería someterse a un análisis costo-beneficio detallado. En 1965 por ejemplo, cuando el precio del trigo artificialmente alto de 940 pesos la tonelada, que había estado en vigor desde 1954, ante la insistencia de los grupos de presión de los grandes terratenientes fue reducido a 800 pesos. Según estimaciones de una dependencia oficial ese solo cambio representaría para el país un ahorro de unos 250 millones de pesos al año, que podrían usarse en inversiones más productivas.[29]

Los grandes terratenientes han tenido mayores rendimientos y utilidades que los otros sectores agrícolas porque han controlado recursos incalculablemente mayores, no porque hayan sido más eficientes. Simplemente con el análisis de los datos agrícolas del censo, un estudio demuestra este hecho al señalar que el "grupo de 12 000 grandes propiedades multifamiliares (0.5% de todas las propiedades) poseía en 1960 el 38% de todo el capital invertido en el sector agrícola (incluyendo la tierra...), pero contribuía al total de la producción agrícola en una proporción menor, el 32%. Por otra parte, la contribución (de los granjeros pequeños) excedía a su control relativo de los recursos".[30] En realidad la diferencia entre la participación en los recursos y el producto sería mucho mayor si fuera posible cuantificar las continuas transferencias de capital del sector de la reforma al sector privado, por medio de las operaciones de mercado negro y los alquileres antes señalados.

El ingreso personal generado por la modernización de la agricultura comercial privada de México, aun con la falta de una notable eficiencia en el manejo de la tierra, ha sido muy cuantioso y en los últimos años se ha concentrado en las manos de un número cada vez menor de grandes terratenientes. En los años 40 y a principios de los 50, los granjeros privados de los distritos de riego importantes se hicieron ricos

[28] En los comienzos de la revolución verde para el trigo, en el Valle del Yaqui, por ejemplo, el nivel de rendimiento alcanzado en los campos experimentales desde 1948 (3.2 toneladas por hectárea con sólo la preparación adecuada del terreno, un riego cuidadoso y el empleo de semillas de alto rendimiento con cuarenta a sesenta kilos de fertilizantes nitrogenados) no fue igualado por el sector privado sino hasta 1962.

[29] Asociación de Organismos de Agricultores del Norte de Sonora, *Revista de Economía, Administración y Estadística Agrícolas*, I, octubre-diciembre, 1968, p. 27.

[30] CIDA, *Estructura agraria, op. cit.*

más allá de sus sueños más exagerados, debido al alza del valor de las tierras que ocasionaron la inversión del gobierno en infraestructura y la consiguiente especulación. Fue una época, como observó un historiador, en que "la gente olvidó el valor del dinero". Se estableció un patrón de competencia para obtener prestigio mediante el consumo extravagante, en los florecientes centros comerciales de los distritos de riego, el que se ha mantenido desde entonces, aunque la generalización relativa de las técnicas de la revolución verde y la consiguiente elevación de la productividad en los cincuenta y los sesenta, ya no permitían que hubiera la bonanza de los primeros años. Por consiguiente, una parte considerable de las utilidades acumuladas por el sector agrícola privado de México se ha dedicado a mantener un estilo de vida ostentoso en los últimos veinte años.[31]

Los que han gastado con menos prudencia han sufrido bancarrotas y se han visto obligados a vender a sus compañeros, provocando así una disminución gradual del número de las fincas comerciales privadas en algunos de los más famosos centros de la revolución verde y el aumento del tamaño de las propiedades.[32] Este proceso está estrechamente relacionado con patrones de consumo irreales, más que con la insuficiencia de los ingresos derivados de la producción, lo que se puede ilustrar con el caso del Valle del Yaqui, en donde el gran agricultor promedio tiene un ingreso neto de más de un millón de pesos al año y a pesar de ello puede estar al borde de la bancarrota (1972). Las deudas acumuladas de todas las uniones de crédito de los agricultores privados llegan a los 619 millones de pesos en el estado de Sonora y el saldo de las organizaciones de mayor tamaño se convierten en números rojos a la tasa de un millón de pesos mensuales.[33] Por lo cual, según una estimación, 85 propietarios del Valle del Yaqui ahora poseen cada uno en promedio 1 400 hectáreas de riego, registradas bajo 1 191 nombres diferentes.[34] Por medio de ventas forzadas, el número de las fincas de gran tamaño en el distrito de riego de Hermosillo, al norte del Valle del Yaqui, ha disminuido de unas 400 en 1948 a 150 en 1971, lo que elevó la extensión promedio de cada finca a cerca de 800 hectáreas de riego.[35]

Los miembros de la *élite* territorial que se las han arreglado en el curso de los años para acumular la mayoría de las tierras, son con frecuencia los que han hecho inversiones fuertes en el sector terciario, ya

[31] Investigación de campo.
[32] Investigación de campo.
[33] *El agricultor sonorense*, 15, agosto, 1970, p. 7.
[34] Stavenhagen, *Social aspects...*, p. 234.
[35] Cifras de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, corregidas por los que han estudiado la estructura de la tenencia de la tierra en la región.

sea en el comercio de productos agrícolas o bienes de consumo, y en los bancos. La revolución verde ha implicado un flujo creciente de fondos de la agricultura al comercio, y los que han podido manipular las condiciones de este intercambio han obtenido enormes utilidades. Así se ha establecido un nuevo linaje de latifundistas-banqueros-negociantes en la cúspide del poder de muchos de los centros urbanos de las zonas de la agricultura comercial, los cuales con frecuencia están controlados rígidamente, tanto en lo político como en lo económico, por un puñado de familias. En Ciudad Obregón y en Hermosillo, por ejemplo, los terratenientes más grandes poseen las principales agencias de automóviles y de maquinaria agrícola, la mayoría de las operaciones con fertilizantes e insecticidas, las principales distribuidoras de llantas, las tiendas de departamentos y los supermercados más importantes. Casi es innecesario añadir que también dominan al partido oficial en el estado.[36]

Las implicaciones para el desarrollo nacional

¿Cuál es entonces el efecto que sobre el curso del desarrollo económico y social de México tiene esa concentración de la inversión y de los adelantos tecnológicos en unos cuantos oasis con riego, sobre todo el sector agrícola privado de esos oasis? Muchos de los más recientes estudios sobre el crecimiento de la economía mexicana destacan la importancia de la modernización de la agricultura en el logro de un desarrollo "equilibrado" del país en los últimos treinta años.[37] Con esto quieren decir que el notable crecimiento del producto agrícola (el 5.1% en promedio anual entre 1942 y 1964) se ha sostenido al parejo de las necesidades de la industria, lo que ha permitido que el gobierno mantenga los precios de los comestibles a niveles suficientemente bajos mientras se han reducido, y eventualmente eliminado, las importaciones de cereales y han aumentado las exportaciones de productos primarios.[38] En esa forma se han reducido al mínimo los "cuellos de botella de la oferta" que con tanta frecuencia surgen en otros países en proceso de industrialización. En realidad, a fines de los años 50 la producción interna

[36] Investigación de campo.

[37] Véase Hansen, *Politics of Mexican Development;* Reynolds, *La economía mexicana;* James Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expediture on Social Change Since 1910*, Berkeley, University of California Press, 1967.

[38] Entre 1950 y 1960 México importó casi 300 millones de dólares de maíz y de trigo, pero desde 1963 ha exportado más de 400 millones de dólares de ambos cereales; Edmundo Flores, *Vieja revolución, nuevos problemas*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1970, p. 78.

de comestibles se había igualado con la demanda efectiva y el problema del gobierno fue cómo sostener los precios y cómo, en unos cuantos años, disponer de crecientes excedentes de granos. En 1957 los excedentes de maíz se estimaron en 283 millones de pesos y los de trigo en 680.[39]

Sin embargo, estas cifras no significan de ningún modo que la verdadera necesidad de alimentos en México haya sido satisfecha gracias a la estrategia aplicada en los últimos treinta años. Por lo contrario, hay una extendida desnutrición y hambre en donde nació la revolución verde. Las exportaciones de cereales y, en un nivel fundamental, la lentitud del crecimiento agrícola en las zonas comerciales se ha debido a que la mayoría de la población rural y algunos de los habitantes urbanos del país todavía poseen un poder de compra insuficiente para que su presencia influya en el mercado nacional. Por lo tanto, la solución aparente de los problemas de la oferta para la industria urbana sólo ha originado problemas más graves en la demanda.

Los beneficios del acelerado desarrollo económico de las últimas décadas se ha concentrado en primer término en las ciudades. En 1963, por ejemplo, el 30.3% del total del ingreso personal registrado en México lo recibieron familias con ingresos menores de 1 250 pesos al mes; pero la cifra se elevó al 50.3% para los habitantes rurales (entre ellos, profesores, tenderos y otros miembros de la "burguesía rural"), comparado con el 18% en las áreas urbanas.[40] En segundo lugar, dentro del sector agrícola cerca del 1.3% de los establecimientos agrícolas del país aportaron en 1960 el 54% del volumen producido y el 80% del incremento total de la producción en la década anterior, y el 83% de los establecimientos agrícolas del país, incluso la mayoría de los ejidos y pequeñas propiedades, quedaron en las categorías que un reciente estudio de CIDA clasifica como de infrasubsistencia o de subsistencia (véase el cuadro 1). La producción agrícola de los primeros no pasó de los 1 000 pesos en 1960 y la de las segundas de 5 000; y el número de las fincas que se hallan en este nivel no ha cambiado apreciablemente desde que empezó la revolución verde en 1950. En términos de ingreso, sólo el 28% de todas las familias que poseen tierras en México recibían en 1960 más de 1 000 pesos mensuales, mientras que el 27% tenían ingresos que no llegaban a 300 pesos al mes.[41]

Este panorama se vuelve aún más desalentador cuando se considera una fuerza de trabajo rural creciente con una desocupación cada vez mayor. Como antes se dijo, uno de los objetivos de la modernización

[39] CIDA, *Estructura agraria, op. cit.*
[40] Reynolds, *op. cit.*, p. 80.
[41] CIDA, *Estructura agraria, op. cit.*

Cuadro 1. Distribución de tierras, fincas y producción agrícola entre las diversas clases de tenencia en México, 1950 y 1960

Clase de tenencia	NÚMERO DE HECTÁREAS: *Miles*		*Porcentaje* [a]		NÚMERO DE FINCAS: *Miles*		*Porcentaje*		*Porcentaje de la producción total*	
	1950	*1960*	*1950*	*1960*	*1950*	*1960*	*1950*	*1960*	*1950*	*1960*
Infrasubsistencia	2 606	3 103	13.1	12.9	1 312	1 241	53.8	50.7	7.1	4.2
Subfamiliar	5 336	5 849	26.8	24.4	800	821	32.8	33.5	20.9	17.1
Familiar	4 798	4 589	24.1	19.1	289	307	11.9	12.5	31.8	24.4
Multifamiliar mediana	1 892	3 395	9.5	14.2	28	67	1.2	2.8	14.9	22.0
Multifamiliar grande	5 188	6 761	26.0	28.3	8	12	0.3	0.5	25.3	32.3

FUENTE: Centro de Investigaciones Agrarias, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, 1970, vol. I, pp. 494-497.
a La diferencia respecto al 100% en ambas columnas se debe a los terrenos en que no se obtuvo ninguna cosecha el año del censo.

agrícola de México ha sido el ahorro de mano de obra, no su utilización, a pesar de que la tasa de crecimiento demográfico es una de las más elevadas del mundo. En consecuencia, el promedio de las personas empleadas en las fincas de gran tamaño se redujo de 6.1 por finca en 1950 a 5.0 diez años más tarde, y sólo se elevó ligeramente en las pequeñas propiedades y las tierras ejidales; a los trabajadores sin empleo, así como a la nueva generación de jóvenes de los ejidos y minifundios, cada año les ha sido más difícil hallar empleo. En 1960 los trabajadores agrícolas estuvieron ocupados en promedio sólo 100 días al año, comparados con 190 días una década antes, y su ingreso anual ha disminuido de 850 a 700 pesos.[42] Para 1980 se habrán duplicado los 3.2 a 3.6 millones de trabajadores del campo que había en 1960.[43] Es posible que en México el problema básico del desarrollo, la ocupación productiva de una población en rápido crecimiento, se haya exacerbado en vez de aliviarse en el curso de la revolución verde.

Esas cifras, consideradas en conjunto, hacen surgir la pregunta de si la estrategia aplicada en la modernización del campo mexicano no habrá sido extraordinariamente costosa, tanto en términos económicos como sociales. Una considerable proporción de la gran potencialidad productiva de las pequeñas fincas comerciales (especialmente las tierras mejor dotadas del sector ejidal) ha sido socavada sistemáticamente mediante la destrucción de la incipiente estructura de los grupos de interés que tal vez hubieran permitido que los ejidatarios hicieran un uso excelente de la nueva tecnología agrícola y hubieran difundido los beneficios del crecimiento agrícola entre una parte mucho más significativa de la población rural. Las grandes tenencias poco eficientes han absorbido una cantidad innecesariamente grande de los fondos federales durante el proceso de modernización y se han llevado la parte del león de los dineros públicos supuestamente destinados también al sector de la reforma agraria. Aunque no puede medirse específicamente el desperdicio de recursos involucrado en el proceso, es muy probable que su monto hubiera cubierto con holgura el costo de un programa de largo alcance para el desarrollo de los recursos humanos del campo.

Extensión de la revolución verde a la agricultura tradicional

Debido a que la elevada tasa del crecimiento económico posbélico de México empezó a ser afectada por las evidentes limitaciones del mer-

[42] *Ibid.*
[43] *Ibid.*

cado interno (los pequeños granjeros y los trabajadores rurales que tienen un nivel de vida de infrasubsistencia o de subsistencia no pueden comprar cantidades apreciables de artículos manufacturados), la planeación nacional se ha orientado cada vez más a extender hasta la agricultura tradicional la mayor productividd de las nuevas técnicas. Los programas como el Plan Puebla, iniciado en 1967 por el Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y el Trigo (CIMMYT) con fondos de la Institución Rockefeller, están destinados a suministrar créditos, insumos manufacturados, semillas mejoradas o de alto rendimiento y asistencia técnica a los minifundistas y ejidatarios de las regiones hasta ahora olvidadas, con la esperanza de elevar sus ingresos y su poder adquisitivo. Estos programas todavía están en una etapa experimental; el Plan Puebla, que es el mayor, operó en 1972 con poco más de 6 000 campesinos que trabajaban 17 500 hectáreas. Se trata de que sirvan como empresas piloto que a la larga proporcionen una estrategia para elevar la productividad en una zona más amplia de la agricultura cercana a la subsistencia.

Si la anterior experiencia de los ejidos comerciales puede considerarse como un indicio de lo que ocurrirá, la extensión de la revolución verde al sector tradicional en su forma actual, es probable que empobrezca aún más a las comunidades que se hallan casi al nivel de subsistencia, a la vez que refuercen las relaciones de "colonialismo interno" que ya ligan a esos campesinos con la economía en general. Los recursos físicos de ese sector casi siempre son tan limitados que la introdución de créditos para la compra de insumos de capital sólo puede dar por resultado deudas, a menos que se tomen medidas a largo plazo para reorganizar el uso de la tierra. Al mismo tiempo, la estructura de las instituciones públicas que deberán hacer llegar nuevos insumos a poder de los campesinos tradicionales, está cuando menos tan integrada dentro del sistema regional de poder de esas áreas como lo ha estado en los distritos de riego comerciales. El enriquecimiento de la clase de los negociantes regionales y la transferencia de recursos a la agricultura privada es de preverse. Y en los pueblos en donde la tierra no está protegida por las leyes ejidales y puede venderse libremente no es difícil que los campesinos que tienen un nivel de vida cercano a la subsistencia, pierdan su único patrimonio.[44]

[44] La antropóloga Luisa Pare ha realizado trabajos de campo que demuestran esta tendencia en las áreas que abarca el Plan Puebla.

XXVII. LA AMÉRICA RURAL SE ENCAMINA A LA DÉCADA DE 1980

Ernest Feder *

En este capítulo quisiera hacer una evaluación sintética del alcance e importancia para la agricultura y la economía en conjunto de los países latinoamericanos, de algunos de los muy diversos cambios, grandes y pequeños, marginales y profundos, que han tenido lugar en los últimos 20 años en la estructura social, política y económica del sector agrícola; quisiera examinar cuáles cambios han sido benéficos y cuáles han sido perjudiciales para los campesinos, que son el centro de nuestra atención, así como describir brevemente las diferentes alternativas que ahora parecen presentarse en la región para mejorar la parte de los campesinos, aumentar la producción agrícola y estimar las probabilidades de éxito de cada una de esas alternativas en los próximos 15 años.

I. Balance de los cambios ocurridos en la estructura agraria en las dos últimas décadas

La inmensa bibliografía de que se dispone prácticamente para todos los aspectos de la agricultura de la América Latina, los constantes debates públicos sobre la reforma agraria y por último, pero no lo menos importante, los continuos cambios, previsibles e imprevisibles, de las instituciones agrarias permiten dos conclusiones con respecto a la mayoría de los países latinoamericanos.

Un prerrequisito absolutamente necesario para un futuro mejor de la población rural del subcontinente es la ejecución de verdaderas reformas, y así lo consideran un número creciente de observadores de la situación agraria, aunque todo el mundo admite que esta tarea es muy compleja, aun en los mejores circunstancias. También sería un paso importante para el mejoramiento de la vida del proletariado urbano poder detener por el momento la migración rural y aumentar el producto agrícola. Pero aunque en los países que todavía no han realizado alguna reforma significativa ahora todos los partidos políticos incluyen la reforma agraria en su plataforma política, es probable que las reformas reciban apoyo político importante sólo de los partidos menos comprometidos con la oligarquía territorial, de algunos grupos de es-

* Contribución original.

tudiantes universitarios, de intelectuales, políticos y administradores progresistas y por supuesto de los mismos campesinos, si están organizados. En la mayoría de los países latinoamericanos la mano de obra urbana organizada tiene una actitud ambivalente hacia la reforma agraria. Como en la actualidad casi todos los países de la América Latina tienen gobiernos militares, los cuales estiman subversiva toda reforma agraria que no haya sido emprendida por ellos (lo que ocurre rara vez), y puesto que los parlamentos están inactivos o clausurados, las organizaciones campesinas disueltas y las universidades controladas, es muy reducido el apoyo político efectivo que recibe la causa de los campesinos, y tanto más lo es mientras más radical sea la forma del cambio de la situación agraria de que se trate.

Las contrarreformas —la suma total de las políticas, los programas o actividades destinadas a oponerse a los cambios estructurales en la agricultura y a preservar el poder económico y sociopolítico de una reducida *élite* territorial sobre un campesinado impotente y cada vez mayor. o las destinadas a arrancar a los campesinos los beneficios que han obtenido mediante las reformas agrarias, con la reinstalación de la anterior *élite* territorial o al permitir que un grupo nuevo domine y explote al campesinado— es probable que logren posponer las reformas agrarias con algún contenido, en muchos países latinoamericanos cuya agricultura todavía es predominantemente y cada vez más caracterizada por un complejo de latifundio-minifundio y en aquellos pocos países en donde antes se han efectuado reformas agrarias que sólo han traído un alivio parcial a un campesinado pobre y oprimido, por un lapso imprevisible y por una gran diversidad de razones. Entre éstas la influencia del dominio de las naciones industrializadas (en especial los Estados Unidos, aunque de ninguna manera el único país). El apoyo decidido, franco o encubierto, a las contrarreformas proviene de la oligarquía y de sus aliados de los centros urbanos, así como de los inversionistas extranjeros que, aunque son relativamente pocos en número, tienen dominio sobre recursos inmensos, incluso militares y policiacos, y cuentan con el apoyo franco de las naciones industriales y las corporaciones multinacionales, cuya interferencia directa en las decisiones políticas de los países en desarrollo ya es bien conocida.[1]

Ya que las contrarreformas propician el desequilibrio político, social y económico de los países latinoamericanos, que amenaza constantemente su estabilidad y hasta sus posibilidades de supervivencia en su forma actual y ejerce una continua presión sobre las instituciones existentes, el futuro previsible del campesinado latinoamericano en conjunto es bastante oscuro.

[1] Véase mi "Contrarreforma", Rodolfo Stavenhagen (ed.), *Agrarian problems and peasant movements*, Doubleday, Nueva York, 1970.

En las dos últimas décadas han sido unos cuantos los países que han realizado reformas agrarias. Sin duda las modificaciones más amplias y más profundas han tenido lugar en Cuba. Puede decirse que aunque todavía existe un "sector privado" relativamente pequeño, su estructura agraria ahora tiene muy poca semejanza, si es que tiene alguna, con la de los días anteriores a Castro, y ninguna con la de las otras naciones latinoamericanas. Prácticamente han desaparecido la pobreza y el desempleo rurales y se han elevado el prestigio y la posición de los campesinos y del trabajo agrícola como tal, aunque todavía no se ha encontrado una solución satisfactoria para todos los problemas que afrontan sus procesos productivos. Casi igualmente importante ha sido la reforma chilena, puesto que ha acabado prácticamente con los latifundios en el breve lapso de tres años, los que han sido remplazados por empresas comerciales de propiedad estatal en gran escala o por un sistema de cooperativas, aunque todavía es importante el sector privado en la agricultura y el comercio. La reforma chilena es importante porque el gobierno trata de lograr la máxima participación de los campesinos en la planeación y ejecución de los programas de desarrollo agrícola.[2] La revolución agraria boliviana de mediados de la década de 1950 abolió el latifundio en amplias partes del país, sobre todo en la sierra, y liberó al campesinado de un yugo semifeudal, pero como observó recientemente Andrew Pearse, la agricultura boliviana no ha vencido algunas de sus antiguas tradiciones ni ha elevado la posición social y económica del campesino en forma significativa[3] y algunos observadores han notado progresos de un proceso de contrarreforma que avanza con los gobiernos militares cada vez más derechistas. Por último, Perú inició en 1969 una reforma de grandes proporciones acompañada de una eficaz propaganda. Ese año, el nuevo régimen militar prometió expropiar todos los latifundios para 1975 y beneficiar de 250 000 a 300 000 familias campesinas, pero se ha mostrado extremadamente lento en entregar a los campesinos o sus "cooperativas" las tierras de las haciendas expropiadas y ha pospuesto repetidamente la "fecha final" de conclusión del programa. En la actualidad es más que probable que la agricultura peruana sólo habrá sido reformada parcialmente para fines de los años 70. La reforma de Perú está siendo aplicada por un gobierno, según se dice, encabezado por "oficiales progresistas" que no tienen un concepto claro de sus metas económicas y sociales, aunque con un análisis más detallado y de acuerdo con sus resultados, la "revolución" a su estilo propio de 1969

[2] Este artículo fue escrito en agosto de 1973. Véase mis comentarios al principio de este libro.

[3] Andrew Pearse, "Peasants and Revolution: the case of Bolivia" (en dos partes), *Economy and society*, Inglaterra, vol. 5 núm. 4, p. 255.

es en realidad un acontecimiento político con un objetivo sencillo aunque importante: mantener un estricto control militar sobre la reforma agraria y sobre el campesinado, que posee un alto grado de educación política y una larga tradición de lucha contra el latifundismo. Como considero que este modelo significa una nueva amenaza para Perú y de hecho para los campesinos latinoamericanos, mencionaré brevemente sus tres elementos más característicos.

Desde el principio la reforma peruana fue planeada para beneficiar sólo a una cuarta parte de las masas campesinas subprivilegiadas del país, constituidas por 1.2 millones de familias (que aumentan en más de 30 000 familias anualmente) y no hay planes específicos para beneficiar directa o indirectamente al resto, excepto tal vez por medio de una mejor aplicación de las leyes sobre los salarios rurales, lo que es difícil de realizar en las condiciones imperantes todavía en Perú. Esto significa que aunque se "terminara" las reforma agraria para 1978, como ahora se tiene programado, la gran mayoría de los campesinos no serían visiblemente beneficiados, y es casi seguro, que como lo puede demostrar un sencillo cálculo, que en 1978 estarán peor de lo que estaban en 1968, en vista de que no aumentan las oportunidades de empleos alternativos en los sectores no agrícolas, de que sigue en alza el costo de la vida y de que el incremento de la producción agrícola sólo aprovechará a los beneficiarios de la reforma agraria y al sector privado, a menos que pueda duplicarse la tasa de incremento. Pero es muy poco probable el alza sustancial del producto agrícola porque el gobierno militar de Perú no ha podido, o no ha querido, planear y promover un programa de desarrollo rural para el progreso social y económico en base a la reforma agraria, y con algunas pequeñas excepciones, continúan sin ningún cambio los tradicionales patrones de uso de la tierra, las prácticas de manejo de las fincas y los lineamientos de la inversión. Esto no sólo significa que sigue sin ser explotado el potencial agrícola de la sierra, en donde vive la mayoría de los campesinos, y que las inversiones todavía se canalizan como en el pasado, hacia los distritos de riego de la costa, caros y con frecuencia mal manejados, sino lo que es peor aún, la ocupación rural puede disminuir.[4] Por último, el gobierno militar de Perú ha modificado la estructura de la propiedad al

[4] La razón principal es que los hacendados que todavía están en peligro de que sus tierras sean expropiadas reducen al mínimo su producción y que las nuevas cooperativas de la reforma agraria, cuyos miembros están limitados a un cierto número de beneficiarios de la reforma, pueden desear reducir su fuerza de trabajo para que no sean muy altos los salarios que deban pagar. Aun cuando no se redujera la ocupación, es probable que aumente el desempleo rural a medida que se incrementa la población de ese sector y no se materializan las nuevas oportunidades de empleo.

entregar a las llamadas cooperativas, las haciendas o grupos de haciendas, pero no ha modificado sustancialmente la estructura del poder rural desde el punto de vista de los campesinos, pues el poder que antes detentaban los hacendados ahora lo ha asumido una nueva *élite* territorial: una combinación de antiguos empleados de las exhaciendas, los funcionarios del Ministerio de Agricultura y las fuerzas militares o paramilitares que administran las nuevas "cooperativas" de la reforma, con sólo una "representación" nominal de los campesinos. Por lo tanto, el *status* político y social de los campesinos en la sociedad ha permanecido prácticamente igual. Parece que la agricultura peruana ahora está destinada a proporcionar al gobierno los recursos necesarios para desarrollar al resto de la economía, principalmente las industrias pesquera, minera y petrolera, aunque el gobierno militar inició la reforma agraria con el propósito aparente de establecer las bases para un sector agrícola en crecimiento (propósito que parece haber sido abandonado). Por esta razón no está alejado de la realidad predecir que los campesinos peruanos no estarán en promedio mejor dentro de 10 años desde el punto de vista político, social y económico. Considero el experimento peruano como un precedente peligroso para los campesinos latinoamericanos.[5]

Cuba, Chile, Bolivia y Perú son naciones pequeñas. En conjunto su campesinado representa una reducida proporción (menos del 15%) del total de los campesinos del subcontinente. En los demás países, con la excepción de México, prácticamente no han existido programas de reforma agraria, si juzgamos por el número de familias que se han beneficiado con ellos y lo comparamos con el de los beneficiarios potenciales, que aumentan año con año a una tasa de más de 200 000 familias.[6] Aunque prácticamente todos los países latinoamericanos poseen organismos encargados de proporcionar a los campesinos terrenos y mejores condiciones de vida, y aunque en ocasiones a algunos de esos organismos se les han proporcionado fondos y personal suficientes, los resultados han sido insignificantes, excepto en Venezuela, en donde alrededor de 1960 se dotó de tierras a unas 80 000 o 100 000 familias, pero este programa pronto fue suspendido por completo.

Hay dos casos muy ilustrativos: Colombia y Brasil. En Colombia, que debería haber sido la "demostración" de la Alianza para el Progreso, sólo obtuvieron tierras unos cuantos miles de familias en un periodo

[5] He desarrollado este análisis con más detalle en la Segunda Conferencia Escandinava de Investigación sobre Latinoamérica, Copenhague, mayo de 1973, bajo el título: *Poverty and unemployment in Latin America; a challenge for socio-economic research* (que pronto será publicado).

[6] Estimo que el 90% del incremento anual de la población rural es de pobres y por tanto debe añadirse a los beneficiarios potenciales.

de doce años (1961-1973) y los fondos de la reforma agraria se gastaron principalmente en obras de infraestructura que beneficiaron a la oligarquía territorial tanto o más que a los campesinos. Su organismo para la reforma agraria INCORA, el más grande del país a principios de los años 60, ahora está prácticamente desmantelado. Brasil está todavía peor; según una evaluación oficial hecha por la FAO en 1968, en tres años (1964-67) sólo habían recibido tierra 350 familias, de un campesinado pobre que se acercaba a los 5 millones de familias en 1970. Los campesinos brasileños ahora están claramente peor que a principios de la década de 1960, no sólo en el noreste azotado por las sequías, sino en todo el país. En la actualidad la represión es tan severa como en cualquiera de las épocas anteriores de la historia de Brasil y es bien sabido que en algunas partes del país se ha vuelto a condiciones de franca esclavitud.

Considerada la región en conjunto, el número de los beneficiarios potenciales de la reforma agraria aumenta en cifras astronómicas, mientras el número de los campesinos que obtienen tierras y otros beneficios de la reforma sigue siendo completamente insignificante.

Si recordamos que en la mayor parte de Latinoamérica la oligarquía territorial ha aumentado su control sobre la tierra en la última década; [7] que la presión sobre la tierra, combinada con una creciente demanda de los productos agrícolas debida a una población en rápido crecimiento, ha elevado el valor de los bienes raíces y el precio de los comestibles, lo que da por resultado que se amplíe constantemente la brecha entre los ingresos y la riqueza de la oligarquía y los de las masas campesinas, y si consideramos los débiles esfuerzos de los gobiernos latinoamericanos y su incapacidad o falta de deseo para un mejor uso en la agricultura de los recursos humanos y naturales, con la ayuda de los mismos campesinos; si tomamos todo eso en cuenta podemos apreciar las dimensiones verdaderamente alarmantes del problema agrario y lo desesperado de la situación desde el punto de vista de los campesinos.[8]

[7] Óscar Delgado, *Ideologías Políticas y Agrarias en Colombia*, Tomo I, "La Burguesía Conservadora", Ed. Tercer Mundo, Bogotá, Colombia, junio de 1973, es un testimonio interesante de principios de los años 70 sobre la mentalidad y la arrogancia de la oligarquía territorial, totalmente incapaz de hacer la menor concesión en favor de un creciente campesinado sumido en la pobreza. Este interesante volumen es una colección de documentos que reflejan en la actualidad las ideas de las clases gobernantes de Colombia (y de hecho de Latinoamérica).

[8] Para otra perspectiva sombría véase Edmundo Flores, *Dentro y fuera del desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, capítulo IX.

II. Políticas alternativas para Latinoamérica en las condiciones prevalecientes en los años 70.

En esta sección estudiaré en primer lugar a las naciones en cuyo sector agrícola domina todavía el característico complejo del latifundio-minifundio; representan aproximadamente las tres cuartas partes de los países de la región. Incluyo en este grupo a Perú, porque aun cuando ha empezado a remplazar su antigua estructura agraria por un nuevo sistema de propiedad, todavía no ha comenzado seriamente a usar su reforma agraria para resolver los problems de la pobreza y desocupación rurales, el uso inadecuado de los recursos agrícolas y la represión de las masas campesinas, ni para renovar su sistema de mercados. Después analizaré brevemente algunos de los problemas que afrontan los países que han tenido una reforma agraria.

Aunque en la actualidad son extremadamente reducidas las probabilidades de un mejoramiento acentuado, en realidad hasta de uno reducido, en la situación de más de las tres cuartas partes del campesinado de la región, puede anticiparse que la intensidad de las presiones existentes para forzar algunos cambios en las condiciones prevalecientes, aumentarán en los próximos 10 o 15 años y puede predecirse con cierta seguridad que las instituciones agrarias de unos cuantos países latinoamericanos sufrirán algunas transformaciones violentas y no violentas. Estas presiones surgen de varias fuentes (como Barraclough y Domike ya lo explicaron en el capítulo IV) y los problemas que crean sin duda obligarán a los gobiernos, aunque representen sobre todo a las *élites* territoriales, a buscarles soluciones o pseudosoluciones, en una u otra forma. Los problemas más evidentes, o sea los más visibles, son ahora el desempleo y la pobreza en el campo, porque también son la causa principal de la desocupación en aumento y de la probable intranquilidad de las zonas urbanas, del estancamiento del producto agrícola agregado y de la amenaza de más graves deficiencias alimenticias, así como de la subutilización de los recursos agrícolas.

Por supuesto hay que notar que también operan fuerzas económicas y sociopolíticas poderosas que influyen para posponer la solución o el intento de solucionar esos problemas y sobre las que llamaré brevemente la atención del lector. Estas fuerzas se han hecho evidentes desde mediados de los años 60. Una de las fuerzas que hay que tomar en cuenta es el aumento del poder político y económico de la *élite* territorial y de los grupos de los centros urbanos que mantienen el *statu quo* de la agricultura. En la actualidad las *élites* territoriales de América Latina están bien provistas de armas almacenadas en las haciendas para "auto defenderse" de los campesinos, y la creación de regimien-

tos especiales, adiestrados y equipados en gran parte en los Estados Unidos, asegura que las rebeliones campesinas puedan ser combatidas con rapidez y eficacia, aunque brutalmente y sin estrépito. En algunas regiones hay una fuerza policiaca rural especial que controla el campo y trabaja en estrecho contacto con el gobierno y los hacendados, para no mencionar la policía privada que las plantaciones y haciendas más grandes mantienen, la que da a conocer y reprime en sus orígenes cualquier "actividad subversiva". En Perú el gobierno supervisa rigurosamente al sector agrario, no sólo por medio de las fuerzas armadas y la policía política (PIP), sino además mediante el SINAMOS (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social), un nuevo organismo gubernamental que sin embargo ya es el más grande, el más poderoso y el mejor financiado y cuya función ostensible es organizar el apoyo popular al régimen militar y su "revolución", pero que en realidad es un nuevo sistema de control político.[9] Con un despliegue tal de fuerza bruta, la insatisfacción del campesinado puede ser contenida por un tiempo imposible de predecir. Los campesinos latinoamericanos tienen tras ellos siglos de opresión en distintas formas. Su paciencia proverbial (es decir impotencia) seguirá siendo un elemento importante en los cálculos de la *élite* territorial y sus gobiernos para decidir si deben posponer o no la solución del problema agrario y problemas conexos. No hay ninguna razón lógica para suponer que en una generación o algo más, la pobreza y el desempleo lleguen a ser factores más poderosos para producir un cambio de la represión y preservar el *statu quo*, aunque el retraso haga que las soluciones violentas, y sin participación de la *élite* territorial, se conviertan al final en una certidumbre.

Pero si la violencia empleada para proteger el *statu quo* se afronta con violencia o sin ella, los campesinos tienen que organizarse para la acción colectiva. Lo podrían hacer por medio de un partido político que representara los intereses de los campesinos, sindicatos, ligas, cooperativas o grupos guerrilleros. En Latinoamérica el campesinado no vive normalmente en conglomerados, como lo hacen los trabajadores urbanos; por tanto tienen mayor dificultad para organizarse y, lo que es más importante, su aislamiento relativo hace que sea mucho más fácil mantenerlos divididos y controlados.[10] Sin embargo, como han señala-

[9] No puede crearse ni existir ninguna organización agrícola o no agrícola sin autorización de SINAMOS, que también supervisa las cooperativas agrícolas. Es interesante, a este respecto, que varios de los más altos funcionarios militares encargados de las funciones agrícolas son miembros del Servicio Secreto de las fuerzas armadas.

[10] Véase mi "Societal opposition to peasant movements and its effects in farm people". H. Landsberger (ed.) *Latin American Peasant Movements*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1969.

do muchos de los observadores de la escena rural latinoamericana, los campesinos están muy alerta para descubrir cualquier debilidad en el sistema del poder político y pueden responder con rapidez, por su propia iniciativa o la de los de fuera, organizándose para la acción colectiva en una u otra forma, aunque en la historia del subcontinente no hay ejemplo de un partido campesino (político) en ninguna parte.[11] Una debilidad política de considerables proporciones en la estructura del poder existente apareció poco después de la revolución cubana de 1959, que intimidó a muerte a las clases gobernantes. Pero a partir de mediados de los años 60 el péndulo ha retornado al punto de partida, como sugerí antes. Después del "derrumbe" militar de las organizaciones campesinas de Colombia, el Perú, el Brasil, Guatemala y otras naciones en donde habían logrado ciertos progresos, cualquier acción colectiva para defender los intereses campesinos se enfrenta a obstáculos casi insuperables. Los campesinos están plenamente conscientes de estos sucesos y esto sin duda constituye otra fuerza que hay que considerar al valorar las posibilidades de posponer la resolución de los problemas agrarios. En relación con esto tampoco resulta superfluo mencionar la difundida y profundamente arraigada tradición que considera al campesinado como un grupo que en el pasado ha sido explotado ampliamente en beneficio de las otras clases y que hace que se le *siga viendo en el futuro en ese mismo papel, como si estuviera predestinado a ello por una ley natural.* Esta idea respecto a los campesinos no sólo se encuentra entre los políticos conservadores, sino incluso en los partidos y dirigentes políticos de izquierda,[12] lo que significa que por largo tiempo va a posponerse la resolución de uno de los aspectos más importantes del problema agrario, la liberación política de los campesinos y que se les dé voz en la toma de decisiones respecto a sus contribuciones a la economía y sus recompensas.

Estrechamente relacionada con este punto de vista, más aún de lo que generalmente se admite, está la actitud de los blancos respecto a las otras razas. Es mi opinión que en los países latinoamericanos en donde una gran proporción de la población agrícola está compuesta por indios y negros, (como en Brasil, Colombia, Perú, Ecuador y Centroamérica) y aparte de la política de exterminio de las tribus indias restantes en las regiones remotas del interior, que ahora se aplica en al-

[11] Más bien en el pasado reciente los campesinos han sido cortejados por los partidos políticos para que emitan votos de apoyo que les dan una "participación pasiva" en la vida política de su país, pero ninguna ventaja concreta.

[12] Véase a este respecto el excelente artículo de Marion Brown, "Peasants organizations as vehicles of reform", P. Dorner (ed.), *Land Reform in Latin America,* Land Economic Monograph No. 3, Land Tenure Center, University of Wisconsin, Madison, Wisconsin, 1971, pp. 189-190.

gunos países como Brasil y Colombia para apoderarse de sus tierras,[13] una solución satisfactoria del problema agrario tiene que comprender la eliminación efectiva de los prejuicios raciales[14] y la concesión a los no blancos de los mismos privilegios, derechos y oportunidades sociales y económicas de que disfrutan los blancos. No veo modo de que esto se realice con los gobiernos que ahora están firmemente establecidos en la región, ya sean civiles o militares.[15]

Otra fuerza importante es la creciente inversión de las naciones industriales en el sector agrícola y sectores conexos de la América Latina. Con excepción de las plantaciones, hay pocas pruebas de que las inversiones extranjeras en la agricultura latinoamericana hayan sido muy cuantiosas en el pasado, sobre todo en lo que respecta a la propiedad de tierras agrícolas. Pero las plantaciones se están volviendo menos importantes, en tanto que adquieren mayor trascendencia los subsectores que producen comestibles para el consumo interno o materias primas para las industrias manufactureras. Sin embargo, en los últimos años se ha informado que los Estados Unidos y otras naciones industriales han comprado y obtenido generosas concesiones sobre grandes extensiones de tierra agrícola, ya sea para fines mineros, petroleros o militares, y que ejercen un creciente control sobre sectores distintos

[13] Véanse las siguientes publicaciones del International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhague: Walter Coppens, *The anatomy of a land invasion scheme in Yekuana territory*, Venezuela, 1972; Bernard Arcand, *The urgent situation of the Cuiva indians of Colombia*, 1972; Stefano Varese, *The forest indians in the present political situation of Peru*, 1972; Henning Siverts, *Tribal survival in the Alto Marañon: The Aguaruna case, Perú*, 1972; Mark Münzel, *The Aché indians: genocide in Paraguay*, 1973; Rene Fuerst, *Bibliography of the indigenous problem and policy of the Brazilian amazon region (1957-1972)*, 1972 (en combinación con el Documentation and Information Center for Indigenous Affairs in the Amazon Region, Ginebra).

[14] Acerca del papel histórico del racismo y su supervivencia hasta el presente, véase el artículo antes citado de Andrew Pearse sobre Bolivia (nota 2).

[15] En este sentido también Perú es un ejemplo interesante. El nuevo régimen militar "revolucionario" es un gobierno de blancos y la burocracia se compone de blancos y unos cuantos "cholos refinados", o sea mestizos que han ascendido. La actitud de éstos últimos respecto a los indios es igual o peor que la de los blancos. Aunque el nuevo régimen pretende estar del lado de los indios, que constituyen la mayoría de la fuerza de trabajo rural, la política del gobierno ha sido en extremo ambivalente. Decidió entregar las haciendas expropiadas a "cooperativas" en las que los miembros sólo tienen una representación nominal, como antes mencioné en el texto; pero además con el objeto de destruir así la estructura tradicional de las comunidades indígenas que tuvieron un papel importante en la rebelión campesina de principios de los años 60. En todo el proceso la inferior posición social, política y económica del indio ha permanecido sin modificarse prácticamente. De todos los países latinoamericanos sólo Cuba y Chile han afrontado con franqueza la cuestión racial.

de las plantaciones. En esto desempeña un papel importante la revolución verde, como trataré de explicar brevemente en seguida. No puede excluirse por completo que la adquisición de tierras de cultivo o de los derechos sobre las mismas (con el control que incluyen sobre la gente que vive en ellas o en sus cercanías) tenga como objetivo final ampliar la ayuda directa a las *élites* territoriales; es casi seguro que se obtenga ese resultado.

Me gustaría mencionar además, otro factor que continuará contribuyendo a la búsqueda de mecanismos que eviten afrontar los verdaderos problemas agrarios: la existencia en el interior del subcontinente de grandes zonas de tierra virgen que todavía no ha sido colonizada o que sólo lo ha sido escasamente. La disponibilidad constante de recursos inexplotados ha jugado históricamente un papel decisivo en la configuración de los asentamientos de la región, del empleo de los recursos agrícolas en las comunidades establecidas, y de las prácticas en el manejo agrícola y en el uso de la fuerza de trabajo. Ha dejado una profunda impresión no sólo en la mentalidad de la *élite* territorial y de los que elaboran las políticas, sino incluso en la población rural en conjunto y también por supuesto en la generación actual. Los suelos vírgenes han desempeñado el papel de "cinturones de vida" cuando los suelos han quedado exhaustos los bosques han sido destruidos y ha aumentado la presión demográfica sobre la tierra; y es indudable que van a seguir desempeñando ese papel.

Por último, no hay que olvidar que la solución del problema agrario no debe considerarse en forma aislada, sino dentro del marco más amplio de las políticas generales del desarrollo de los países individuales. Aunque parezca que la agricultura es el "problema número uno" hasta en los países con un cierto desarrollo industrial, como Brasil y México, existe la convicción difundida de que debe darse mayor prioridad al crecimiento de la industria y la minería que al de la agricultura, y que por tanto deben tener preferencia en la asignación de los nuevos recursos de capital. Sin discutir los méritos de esta convicción, ciertamente hay que considerarla como otra de las fuerzas que posponen la solución directa de la pobreza, el desempleo y la dependencia de los campesinos. Los países que ya tienen algún tiempo de haber iniciado el proceso de industrialización desean acelerarlo, y aquellos cuyo sector industrial es todavía insignificante están ansiosos de iniciar pronto ese camino.

A la luz del juego entre las crecientes presiones que "alteran el antiguo equilibrio" y las fuerzas que actúan para conservar o reforzar las modalidades básicas de la estructura agraria existente, parecería lógico suponer que en un futuro previsible los programas agrícolas ten-

drán que ser, como en el pasado, aceptables para la *élite* territorial y de preferencia adoptarse a iniciativa suya; que lo más probable es que no lleguen al núcleo del problema; que tenderán a resolver lo que según las clases gobernantes son los problemas "técnicos más sencillos" de la producción agrícola, en lugar de afrontar los problemas institucionales y sociopolíticos; que por tanto harán cuando más algunas pepequeñas concesiones a los campesinos y, por lo contrario, acarrearán beneficios a los grandes terratenientes y a los sectores comerciales, industriales y financieros con los que tratan, inclusive los inversionistas extranjeros. (Por supuesto que no paso por alto la posibilidad e incluso la probabilidad de que en casos aislados tengan que realizarse programas más radicales, incluso reformas agrarias en gran escala como en Chile, pero aquí sólo estoy valorando las probabilidades para la región en conjunto.) Si este supuesto resulta correcto, es posible que en el futuro predominen tres tipos principales de programas o algunas combinaciones: la modernización del sector latifundista; la ampliación de proyectos de colonización en países donde todavía se dispone de tierras de propiedad pública, y la continuación de proyectos de pseudo reformas agrarias en pequeña escala, como los mencionados.

En vista de que los esfuerzos principales se dedicarán a modernizar los latifundios, no comentaré aquí las otras alternativas que ya se trataron en el capítulo IV. La razón declarada que respalda esa política es el incremento de la producción agrícola, la reducción de las importaciones de comestibles o el aumento de las exportaciones. Pero también está motivada en parte por el deseo de demostrar que los grandes latifundios pueden volverse más eficientes en el empleo de los recursos físicos y así contrarrestar el argumento de que las reformas agrarias son necesarias porque los latifundistas no emplean sus tierras en forma productiva. En este contexto *modernización* significa un proceso tecnológico que no sólo incluye el aumento de la mecanización mediante un mayor empleo de tractores y equipo complementario, sino además el uso de otros insumos modernos, como fertilizantes o semillas mejoradas, y prácticas de manejo agrícola más eficaces ("científicas"), incluso la contabilidad de costos. No implica (y de hecho trata de evitarlos) cambios en las relaciones tradicionales entre la administración y la fuerza de trabajo rural, aunque tal vez tengan que hacerse algunas pequeñas concesiones a unos cuantos trabajadores especializados, como resultado de una mayor división del trabajo, en la forma de salarios ligeramente más altos o de privilegios no salariales. El efecto de la modernización en el remplazo de mano de obra asegura en realidad un constante e incluso creciente suministro de fuerza de trabajo barato, dependiente y obediente.

En las últimas décadas la modernización en Latinoamérica ha tomado principalmente la forma de una mayor mecanización. Es probable que no hayan sido muy significativos sus efectos en el producto agrícola agregado, puesto que se compran tractores por un sinnúmero de razones, entre las cuales no parece haber sido la más importante el deseo de mejorar los procesos productivos de las haciendas. Aparte del sector de las plantaciones, que produce sobre todo para la exportación y cuyo comportamiento ha sido mejor que el promedio debido a las mayores inversiones realizadas en ese sector, lo que ha afectado en forma más importante el producto agrícola en los últimos años ha sido el crecimiento de un reducido sector de empresas en gran escala, comerciales, modernas, con grandes capitales y fuertemente subsidiadas, destinadas primero a la producción de materias primas para el consumo interno, como el algodón, y después a la de comestibles básicos como arroz, maíz o ciertas frutas y legumbres; sólo en raros casos se han incluido empresas ganaderas. Al principio esto ocurrió a iniciativa de unos cuantos hacendados emprendedores y no rara vez como un pasatiempo de prósperos inversionistas urbanos y de especuladores en bienes raíces rurales. En años más recientes los gobiernos latinoamericanos se han visto envueltos directamente, cada vez más, en el apoyo a la importación y la adquisición (y en algunos casos la manufactura, para el montaje de plantas locales) de equipo mecánico; la producción y el empleo de fertilizantes y semillas mejoradas, y la investigación y la asistencia técnica destinadas a ese reducido sector nuevo. En otras palabras, la modernización se ha convertido en parte integral de los programas agrícolas de los países latinoamericanos y ha sido fuertemente subsidiada por diversos medios. Hay que observar, con respecto a algunos alimentos básicos, que al principio los Estados Unidos se mostraron renuentes a la producción comercial en Latinoamérica porque competían con algunos de sus productos excedentes; pero ahora los mismos Estados Unidos encaran una reducción de la producción de alimentos.

El moderno sector de los latifundios comerciales a que se hace referencia estuvo limitado hasta ahora a pequeñas extensiones agregadas (en hectáreas), aunque con este propósito se emplearon los mejores terrenos de riego de las haciendas. Esto tenía dos razones obvias: unos cuantos latifundios modernos, fuertemente capitalizados y de altos rendimientos, pueden abastecer un mercado interno de capacidad limitada (debido a la falta de poder adquisitivo del público) y lleva tiempo organizar nuevos mercados de exportación; esas granjas comerciales todavía competían con los productores en pequeña escala, abastecedores tradicionales del mercado interno de esos comestibles o materias

primas. Otra razón igualmente importante, aunque menos obvia, es que por motivos políticos no se realizaron en Latinoamérica, con excepción de México (véase el capítulo XXVI), esfuerzos en gran escala para aplicar la revolución verde de la Fundación Rockefeller-Ford en la misma proporción que en Asia (Pakistán, India, Ceilán, etcétera) porque se suponía que en Latinoamérica la amenaza del comunismo era menos grave que en Asia.[16] Pero los próximos años habrán de presenciar fuertes presiones de los países industriales, sobre todo de los Estados Unidos, para que se aplique el programa del "paquete tecnológico" en la América Latina, tal vez no con el nombre de revolución verde, que ahora ya está desacreditado por los contratiempos (que eran de esperarse) sufridos en la India y en otras partes, y también presiones de los gobiernos nacionales obligados a impulsar el aumento de la producción de alimentos debido al rápido incremento demográfico.

Es necesario comprender la naturaleza de la política que lleva el nombre de revolución verde con objeto de poder valorar sus efectos. La revolución verde es ostensiblemente un programa técnico destinado a propagar variedades de semillas capaces de producir rendimientos considerables, si se utilizan en óptimas condiciones tecnológicas y ecológicas,[17] y a contribuir a incrementar los muy necesarios abastecimientos de comestibles. Este aspecto de la estrategia es de aplaudirse; pero mediante un complejo esfuerzo conjunto de la Fundación, el gobierno y la industria, la revolución verde se ha convertido en realidad en un vehículo para ampliar los mercados de los productos industriales empleados en la agricultura, que son elaborados y colocados en el mercado por las empresas multinacionales. Estas industrias tienen una red de plantas productoras y canales de distribución en cada país en desarrollo y determinan en gran proporción los métodos de venta, inclusive créditos y subsidios, a los gobiernos y los campradores finales de esos productos. Aunque se hace propaganda como un plan para el bienestar, la revolución verde en realidad *tiende a ejercer un creciente control económico, y por lo tanto político, de las naciones industriales, empezando por los Estados Unidos, sobre la agricultura del mundo en desarrollo, bastante más allá del sector de las plantaciones*, y por con-

[16] Véase en relación con esto H. M. Cleaver, "The green revolution and imperialism", *Monthly Review*, Nueva York, junio de 1972, pp. 86 y *ss.* El United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) está realizando una serie de estudios detallados sobre los dudosos efectos de la revolución verde que serán publicados en breve. Véase UNRISD. *A Selection of readings*, preparada por A. Barreto, Report No. 71.6, Ginebra, 1971, que da una visión panorámica de la inmensa bibliografía que ahora hay disponible sobre este tema.

[17] El término que se usa con frecuencia de "semillas milagrosas" se presta a muchas interpretaciones erróneas y no es empleado por los agrónomos serios.

siguiente se ha convertido en un instrumento para la penetración política y económica de las agriculturas de las naciones en desarrollo, a través de las empresas multinacionales de los países capitalistas.

La falta de reconocimiento de este importante elemento de la revolución verde es la razón por la cual los economistas conservadores, como por ejemplo el alemán Peter von Blanckenfurg,[18] continúan examinando los aspectos del fenómeno que menos importancia tienen y son incapaces de valorar sus implicaciones más amplias.

Ya mencionamos que en Latinoamérica, como en otras partes del mundo, existía una tendencia a la modernización de los latifundios por medio de la mecanización mucho antes de la revolución verde; pero se ha convertido en un prerrequisito para el uso de las nuevas semillas de la Fundación Rockefeller-Ford, el empleo de equipo sofisticado y de complejas técnicas agrícolas, y la revolución verde tiende naturalmente a usarse y aplicarse sobre todo en las grandes propiedades agrícolas, si no es que en realidad se ha forzado a seguir esa tendencia. Hasta ahora no se cuenta con información segura sobre la aceptación en masa del programa de la revolución verde por los pequeños propietarios como los minifundistas o los aparceros, y es dudoso que estén en posibilidad de aceptarlo. Cualquier afirmación en contra debe cuestionarse seriamente.[19] *La revolución verde es un programa para los grandes*

[18] "Who leads Agricultural Modernization? A Study of Some Progressive Farmers in Mysore and Punjab", *Economic and Political Weekly Review of Agriculture*, Bombay, septiembre de 1972, pp. A-94 *ss.* El autor realiza en vano grandes "acrobacias" intelectuales para demostrar las ventajas de la revolución verde. Véase la nota 19 en seguida.

[19] Los informes Rockefeller y la bibliografía conexa son demasiado vagos para permitir conclusiones definitivas a este respecto. Por ejemplo, el empleo del término "farmer" (granjero) para designar a los agricultores subdesarrollados se presta a equivocaciones. En el lenguaje de Rockefeller un "small farmer" (pequeño granjero) no es tanto un pequeño propietario, como un inquilino en pequeño o un aparcero.

Von Blanckenburg (véase nota 18) incurre en el mismo error. Tales equivocaciones son inevitables si los economistas se limitan a observar los asuntos "puramente económicos" y continúan ignorando los aspectos institucionales de la agricultura. Por medio de algunos estudios sobre las aldeas Von Blanckenburg intenta demostrar (creo yo) que no sólo los "granjeros" en gran escala se benefician con la revolución verde. Pero sus conclusiones carecen de significado porque declara que "con el método empleado era imposible y tampoco se intentó conocer lo que sucedía bajo la superficie de la escena social de la aldea" (p. A-107) y que "no pudo hacer un análisis completo de los esquemas para ayudar a las secciones más débiles de la comunidad" (p. A-109). Los últimos comentarios reflejan la inutilidad de una investigación destinada a examinar un problema, cuando no se incluyen sus principales variables. Es obvio que esto no impide que el autor establezca conclusiones de un carácter completamente contradictorio (p. A-107) respecto a los efectos sociales del programa, de modo que no es posible que ningún lector quede satisfecho.

terratenientes por excelencia, y no puede ser de otro modo, puesto que ya están mejor equipados, tienen un acceso casi exclusivo a los mercados de los insumos y los productos agrícolas, y son los principales (si no es que los únicos) receptores del crédito agrícola. En este sentido la revolución verde es, y así ha sido diseñada, un programa de contrarreforma de alcance mundial.

El programa más rápido de modernización del sector latifundista de Latinoamérica tendrá efectos cada vez más desastrosos para los campesinos. Si la sola mecanización ha desplazado mano de obra en la agricultura, como lo han demostrado en forma concluyente Abercrombie y Maturana-Bouvier en los capítulos X y XI, entonces el "paquete tecnológico" lo hará a una tasa mucho más acelerada.[20] Además, muchos minifundistas se verán obligados a abandonar sus lotes o verán reducirse aún más sus pequeños ingresos, a medida que las granjas comerciales inunden los mercados con los alimentos básicos y de otro tipo que antes ellos cultivaban. En consecuencia, esta clase de aumento de la producción alimentaria implicará mayor desocupación, más pobreza y más hambre.[21] Para que el incremento de la producción de comestibles sirva de ayuda a los campesinos en lugar de perjudicarlos, tendrá que realizarse bajo una estructura institucional completamente diferente. El drama consiste en que los gobiernos latinoamericanos, que por razones políticas y por autoconservación, están obligados por ahora a casi no tocar las instituciones agrarias, parecen no tener otra alternativa que una creciente modernización del sector latifundista, con lo que precipitarán la misma rebelón que tratan de evitar.[22]

[20] Es un buen deseo afirmar que la revolución verde tendrá por resultado una mayor diversificación de la producción de alimentos y por tanto una ocupación mayor. Si el empleo de semillas de alto rendimiento resulta lucrativo (y tiene que resultar, con el tipo de subsidios de la Fundación y del gobierno que han acompañado a su difusión) no serían sensatos los productores si no las sembraran en cada estación.

[21] Como hemos visto en el capítulo XXVI, la revolución verde en México dio por resultado excedentes exportables y mayor pobreza en la agricultura. Los excedentes no se han usado para dar de comer a los necesitados. Parecería lógico que los excedentes alimentarios se distribuyeran primero entre los necesitados (Ceilán ha distribuido arroz a todos los consumidores años antes de que se iniciara la revolución verde), pero esto es difícil de esperar en las economías en que la producción de alimentos debe ahorrar divisas mediante la sustitución de importaciones, o proporcionarlas gracias a las exportaciones.

[22] Después de escribir este capítulo han llamado mi atención el discurso de MacNamara en Nairobi al Consejo de Gobernadores del Banco Mundial (24 de septiembre de 1973) y muchos otros acontecimientos interesantes de Latinoamérica. Me he percatado de que existe una estrategia mundial enteramente nueva que bajo el nombre de "ayuda a los pobres rurales" implica la difusión de una especie de "programa de modernización" entre los pequeños propieta-

¿Qué probabilidades hay de que los gobiernos emprendan programas a largo plazo o algunas medidas de emergencia para resolver en forma más directa el problema de la creciente desocupación rural? Puesto que la desocupación rural no puede resolverse en las ciudades —como lo han demostrado convincentemente Maturana y Bouvier en el capítulo XI— debido a la elevada tasa de desempleo urbano, será necesario aplicar algunas medidas en el sector agrícola que atraigan en gran número a la mano de obra no calificada. Estas medidas podrían comprender el desmonte de las tierras vírgenes, la difusión de usos de la tierra que requiera el empleo intensivo de la mano de obra, de manera que se ocupara todo el año; proyectos de conservación de

rios del mundo. Para ese efecto el Banco Mundial, que ha tomado la iniciativa, está dispuesto a aportar varios cientos de millones de dólares (no se ha publicado el porcentaje exacto de los créditos agrícolas del Banco Mundial que se destinará a los pequeños propietarios) y en este esfuerzo se han unido al Banco un enorme despliegue de capitalistas de las naciones industriales, hasta las poderosas fundaciones, los bancos privados, etcétera.

La nueva estrategia, que es un movimiento antisocialista por excelencia, no es una revolución verde para los pequeños terratenientes en el sentido de que los beneficios de una tecnología moderna y muy sofisticada se van a poner a disposición de los pobres rurales, aunque se diseñó para venderles insumos producidos y vendidos por las corporaciones multinacionales. Por el contrario, consiste en una serie de proyectos piloto grandes y pequeños que llevarán a una minoría de pequeños propietarios algunos de los beneficios de las operaciones en gran escala.

Esto es evidente en las mismas palabras de MacNamara: "Ni nosotros en el Banco ni nadie [*sic*] tiene respuestas muy claras acerca de cómo llevar la tecnología avanzada y otros insumos a más de 100 millones de pequeños agricultores, en especial a los de las regiones áridas... Pero sabemos lo suficiente para empezar... Admitimos que hay que correr algunos riesgos. Tenemos que hacer mejoras y *experimentar*, y si algunos de los experimentos fallan, tenemos que aprender de ellos y empezar de nuevo." (Cursivas mías.)

Si McNamara fuera un equilibrista de la cuerda floja, que no sabe su *métier*, el resultado de su experimento sería claro: tras unos cuantos pasos se caería de la cuerda y se rompería la cabeza. Pero como es el presidente de una gigantesca institución financiera, el riesgo en realidad no es suyo, sino de los pequeños terratenientes. Lo más que le puede ocurrir al Banco es que no sean muy remunerativos los créditos que se les otorguen. Éste no es un riesgo demasiado grande, pues como el mismo McNamara señaló en ese discurso, los "programas sociales" del Banco no han disminuido sus utilidades.

Estas declaraciones son muy reveladoras en otros aspectos. El generoso plan del Banco es duplicar la producción (no el ingreso) de los pequeños terratenientes para el año 2000, mediante la lenta introducción de insumos modernos como los fertilizantes, las semillas o maquinaria sencilla. Si fracasan los *experimentos* que emprenderán los países subdesarrollados con la ayuda financiera del Banco, se requerirán otros 25 años o más para duplicar la producción de los pequeños agricultores; esto nos lleva al año 2050 o 2100.

Al contrario de la opinión expresada por el Presidente del Banco Mundial, la nueva estrategia nunca podrá beneficiar a los 100 millones de pequeños propie-

suelos, incluida la reforestación; la construcción de caminos, carreteras o ferrocarriles, plantas procesadoras o bodegas; el establecimiento en las zonas rurales de plantas industriales medianas o grandes, y la construcción de habitaciones y edificios públicos, de todo lo cual hay una gran escasez en la América Latina rural. Por supuesto que esas medidas deberían estar integradas con más amplios planes regionales y nacionales para el desarrollo económico y social, pues no tendría sentido construir escuelas o colegios de agricultura si en la economía no hay demanda de su capacitación, o hacer bodegas si no aumenta el poder adquisitivo ni mejora la estructura del mercado. Por lo tanto, para tener importancia en cuanto a la duración de su efecto, deberían

tarios que tiene en mente, sino sólo a un reducido núcleo de ellos. La razón es sencilla, aunque no sea evidente para McNamara, cuyos conocimientos acerca de la agricultura y de los procesos sociales son, por decir lo menos, muy reducidos. En primer lugar, las naciones industrializadas, en cooperación con los gobiernos de los países subdesarrollados, seguirán modernizando los grandes latifundios. Esto implica que el grueso de los recursos del país continuará canalizándose a ese sector. Por tanto los pequeños propietarios, cuya posición inicial es de extrema debilidad financiera y política, tendrán que competir en proporción creciente con las empresas rurales de capital intensivo, cada vez más poderosas, cuyos propietarios dominarán económica y políticamente el campo. Para que los pequeños propietarios no desaparezcan por completo de la superficie de la economía rural, *tendrá que ocurrir un proceso de expansión capitalista en el sector de los pequeños terratenientes.* Esto significa que para obtener ayuda del Banco Mundial, deberán competir entre sí por los recursos agrícolas, tierras, créditos e insumos. Por tanto, los receptores de la ayuda expulsarán de la agricultura (o cuando menos de las tierras) a la mayoría de los pequeños propietarios. Este proceso tendrá lugar si se da asistencia financiera a los que prometan ser los "mejores candidatos", y cuando eso ocurra (pues es seguro que ocurrirá) habrá un proceso de discriminación, ya que los pocos cientos de millones de dólares, que representan sólo unos cuantos centavos de dólar para cada uno de los 100 millones de pequeños propietarios incluidos en el programa de McNamara, no podrán llegar a ellos y darles una ayuda financiera efectiva para que mejoren su agricultura.

Así pues, es inevitable que hasta el núcleo de beneficiarios quede subprivilegiado en relación con el sector latifundista enormemente vigorizado, aun cuando en el proceso se hagan un poco más ricos. El resultado de esta estrategia será (y tiene que ser) un proceso gigantesco de proletarización del campo, que reforzará el actual proceso de empobrecimiento.

En este contexto es interesante notar que según rumores el Banco Mundial ha ofrecido 500 millones (quinientos millones) de dólares de crédito como ayuda para los planes de "desarrollo rural" de México, en especial para los pequeños propietarios. Si esto llega a materializarse, esta suma gigantesca transformará la agricultura mexicana en un plazo relativamente corto y centuplicará los problemas agrarios de México, que ya son casi imposibles de manejar.

Tengo en preparación un análisis detallado de las implicaciones del plan McNamara, que no es tal en realidad, sino una estrategia de las naciones industrializadas para que las agriculturas de las subdesarrolladas sigan siendo sitios seguros para la democracia.

ir acompañadas de cambios profundos en la estructura económica. Generarían por sí mismas nuevas oportunidades de ocupación únicamente en el periodo corto, aunque ofrecen posibilidades interesantes, y un pequeño empleo adicional es mejor que nada desde el punto de vista de los campesinos. (Desde luego, esto presupone la determinación a nivel nacional de dar una elevada prioridad al alivio de la desocupación rural y de poner a disposición del sector agrario cantidades considerables de fondos públicos).

Es de notar que ningún gobierno latinoamericano, con excepción del cubano y el chileno, ha emprendido hasta ahora alguna acción sistemática en ese sentido, y sólo Cuba ha resuelto la mayor parte del problema de la desocupación.[23] Un caso interesante es el de Colombia, que hace unos tres años solicitó de la OIT que estudiara el problema del desempleo, incluso el rural, en apariencia como preámbulo de un programa de ayuda,[24] pero desde entonces Colombia no ha hecho nada para afrontar la situación y no es de esperarse que haga algo. Hay varias razones para esta renuencia. La desocupación rural, aunque muy grave, no es percibida con claridad más que por unos cuantos; existe, pero es poco visible; sólo se hace evidente cuando los campesinos realizan invasiones de terrenos, rebeliones u otras formas de protesta. Además, los salarios agrícolas tienden a elevarse cuando la oferta de mano de obra se reduce local o regionalmente, por lo cual los hacendados, que están acostumbrados a contar con una oferta más que suficiente de trabajo en todo tiempo, se opondrían a tales medidas y harían imposible emprenderlas. Otra razón importante es la dificultad de financiar en gran escala esas obras públicas. Un método sería gravar a los terratenientes, pero esa proposición no es realista en las condiciones prevalecientes en los países en donde predomina una agricultura tradicional vigorosa. Además, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos sufren déficit crónicos del presupuesto y las naciones industriales y las instituciones internacionales de crédito, con respecto a las cuales esos gobiernos tienen una gran dependencia, amenazarían con suprimir cualquier ayuda financiera adicional si esos esquemas de empleo heterodoxos se financiaran por medio de un gasto deficitario. De ahí que pueda predecirse con certeza que en el futuro inmediato

[23] Entre las pocas excepciones, que incluyen medidas en pequeñas escala, está el plan de Brasil para construir reservas hidráulicas y caminos en el noreste, el que dio algunas oportunidades de empleo durante las sequías a los trabajadores rurales desocupados; ¡pero al final eso beneficiará a los hacendados tanto o más que a los trabajadores y por un tiempo mucho más largo!

[24] Véase OIT., *Towards Full Employment, A Programme for Colombia,* Ginebra, 1970, y Centro de Investigaciones Económicas, Universidad de Antioquia (CIE) y DANE, *Contribución al Estudio del Desempleo en Colombia,* Bogotá, 1971.

no es probable que se emprendan programas de obras públicas en gran o aun en pequeña escala, para aliviar la desocupación rural.

Me ocuparé ahora brevemente de los países en donde se han realizado reformas agrarias en el pasado más remoto o en el más reciente y en donde los problemas agrarios no se han resuelto satisfactoriamente o han reaparecido: México, Bolivia y Chile. (Algunos de mis comentarios también se aplican al resto de Latinoamérica.) ¿Cuáles son las dificultades más notorias que afrontan? En mi opinión, las relativas a las siguientes áreas: mercados (o en términos más generales, la necesidad de reformar los sectores no agrícolas, en apoyo a la reforma agraria) y la planeación e implementación del uso de los recursos.

Una reciente investigación hecha en México demostró que en un programa de colonización iniciado en los años 50, que implicó el reacomodo en una región antes deshabitada, de los campesinos de una zona que iba a ser inundada por una gran presa, la distribución del ingreso bruto, después de 15 años de operación del programa, era la siguiente:

Sectores	*Ingreso total* *	*Familias*	*Ingreso anual promedio* **
Ejidatarios y pequeños propietarios del programa	5	1 000	5 000
Comerciantes	5	50	100 000
Campesinos fuera del programa	1		
Gobierno (impuestos, etcétera)	1		
Total	*12*		

FUENTE: Juan Ballesteros, Matthew Edel, Michael Nelson, *La colonización del Papaloapan*, Centro de Investigaciones Agrarias, CIDA, México, 1970, p.103.
* Millones de pesos. ** Pesos.

Es decir, el pequeño sector comercial de 50 familias recibió una porción del ingreso generado en la zona del programa, igual al que obtuvieron las 1 000 familias campesinas que iban a ser las principales beneficiarias. Esto es un ejemplo dramático de los efectos de una reforma agraria que modifica el sistema de tenencia de la tierra, sin que haya una reforma concomitante del sector comercial, con el resultado de que el sector privado (capitalista) absorbe todo los beneficios materiales (y con ellos los políticos y sociales) que deberían haber obtenido los campesinos. Es evidente que esta situación impera en todo México y Bolivia y amenaza a los beneficiarios de la reforma agraria de Chile, en donde, al igual que en México, el sector agrícola privado es todavía relativamente fuerte e independiente (véase el capítulo XXII)

y en donde una gran parte de los canales comerciales todavía están controlados por empresarios privados poderosos, incluso los que operan los transportes.[25] Para reducir o eliminar la pobreza rural, tienen que ser socializados los sectores bancario y comercial (en Chile hasta ahora sólo han sido nacionalizados los bancos), pero es dudoso que en un cercano futuro pueda realizarse semejante objetivo en los tres países que estudiamos.

Un problema muy complejo es la organización de un nuevo sistema de tenencia de la tierra que realmente combata la desocupación rural. A este respecto cada país presenta una situación diferente, pero el problema es el mismo. En México, por ejemplo, la mayor parte de la tierra distribuible de acuerdo con la ley ya ha sido entregada a los campesinos,[26] los cuales organizados en ejidos, poseen las tierras que el gobierno les asigna en común. Pero una gran proporción de los terrenos ejidales son cultivados por los ejidatarios en pequeñas parcelas, lo que los convierte en pequeños propietarios. Además, hay un gran número de pequeños propietarios que trabajan parcelas propias o rentadas. Todos los pequeños propietarios compiten con el amplio sector privado que realiza cultivos comerciales y con las grandes empresas ganaderas privadas que operan en concesiones territoriales del gobierno. Estos dos últimos sectores están exentos de expropiación, aunque una gran proporción de sus terrenos se detentan y se manejan violando la ley y han recibido constante apoyo financiero y político del gobierno desde los años 40 (véase el capítulo XXVI), dejando a los ejidos y las pequeñas propiedades privadas en una posición de debilidad, cada vez más empobrecidos y como fuente de desocupación. Es difícil que aumente la ocupación en las empresas comerciales privadas; por lo tanto se necesita una nueva solución radical. Los que están en favor de una nueva reforma agraria sostienen puntos de vista muy diferentes, pero es probable que algún día habrá de llevarse a cabo por medio de la

[25] En Perú la situación es más grave porque, a diferencia de Chile, el régimen militar de Perú no hace ningún intento para reducir la influencia de los comerciantes privados. De acuerdo con el Dr. J. Golte, del Latein Amerika Institut de la Freie Universitaet, Berlín, el número de los intermediarios (comerciantes, pequeños vendedores, etcétera) en los mercados de Ayacucho de la sierra peruana se ha triplicado en unos cuantos años a partir de 1969. Esto lo interpreta como una prueba de la marginalización de los campesinos, que al ser ignorados por la reforma agraria tienen que acudir a alguna actividad de "servicio" para ganar su subsistencia, y al hecho de que muchos de los hacendados han entrado a los procesos del mercado y han monopolizado una parte del mismo. (Observaciones de un viaje de estudio realizado en 1973.)

[26] Para un mejor análisis de los nuevos problemas agrarios en México, véase Centro de Investigaciones, CIDA, *Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México*, 3 volúmenes, México, 1970, en particular el vol. I, capítulos I-IV (que pronto serán publicados por el Fondo de Cultura Económica, México).

organización de un sistema de tenencia de la tierra nuevo y dinámico, que abarque a la mayor parte de la tierra agrícola de México y que se base en forma predominante en eficaces explotaciones cooperativas, colectivas o estatales. Pero ni en México, ni en Bolivia, ni en Chile (ni en ninguna parte) la organización de cooperativas o de otro tipo de empresas en gran escala que no sean propiedad privada puede mantizar *per se* que el desempleo, la pobreza o ambos, puedan afrontarse en forma adecuada, aun cuando se suponga, creo que correctamente, que constituyen una base mejor para la creación de nuevas oportunidades de trabajo y de aumento del ingreso que el sistema de fincas de propiedad privada, entre otras razones porque las tareas agrícolas y las no agrícolas permitían una mejor distribución de la fuerza de trabajo. También deberán tomarse otras medidas. En primer lugar, las nuevas empresas no deben ser "corporaciones cerradas", establecidas por y para un número limitado de campesinos. Ésta ha sido una falla importante de los asentamientos realizados en Chile, por ejemplo, porque sólo han beneficiado a una parte de los campesinos, lo que ha provocado un nuevo tipo de diferencias en el ingreso del sector rural, lo cual puede ocasionar nuevos conflictos. Las nuevas empresas deben tener flexibilidad, de modo que los desocupados puedan participar en ellas. Las cooperativas y asentamientos tienen que organizarse de diferente manera que en el pasado, con un nuevo sistema de incentivos para que se conviertan en "sociedades abiertas" y permitan que haya el mayor número posible de beneficiarios de la reforma.[27] Podría aducirse que el desarrollo de la agricultura sería más rápido con un programa según el cual un número relativamente limitado de beneficiarios competentes, con ingresos más bien elevados y con capacidad para reinvertir, fueran los que llevaran la carga del desarrollo rural. No estoy de acuerdo con este razonamiento porque haría perdurar algunos de los rasgos indeseables del latifundismo; pero el argumento destaca el verdadero dilema a que se enfrentan las agriculturas subdesarrolladas de Latinoamérica, a saber, *que cuando menos en las etapas iniciales de la transformación de la estructura agraria (que puede durar años) el objetivo de reducir la desocupación está en conflicto con el de eliminar la pobreza.* Mientras mayor sea el número de los beneficiarios, menor será su ingreso promedio hasta el tiempo en que (suponiendo una fuerza de trabajo casi constante), un aumento del poder adquisitivo general de la economía permita que la productividad por unidad de tierra sea igualada por la creciente productividad (o sea el ingreso) de la fuerza de trabajo rural.

[27] Véase a este respecto la excelente obra de Theodor Bergmann, *Funktionen und Wirkungsgrenzen von Produktionsgenossenschaften in Entwicklungsländern*, E.V.A. Frankfurt/Main, 1967, que analiza con mucho realismo esos temas.

Cuando se realiza una reforma agraria en forma relativamente pacífica, como en Cuba, Bolivia o Chile, el resultado es un aumento del producto agrícola aun cuando no haya una importante inversión adicional de capital, sino simplemente porque los campesinos tienen un incentivo para elevar al máximo sus esfuerzos en el trabajo y porque las tierras de las haciendas que antes no se utilizaban o se subutilizaban, se dedican a un cultivo más intenso. Por lo tanto, el aumento del producto es más o menos igual al incremento de tierra y trabajo. Pero los incrementos más espectaculares, necesarios para alimentar adecuadamente a toda la población, para abastecer de materias primas a la industria y para ampliar las exportaciones, requieren sustanciales inversiones nuevas de capital, ya que el latifundismo ha dejado al sector agrícola con hambre de capital. Estas nuevas inversiones no pueden realizarse, como en la agricultura capitalista, según el capricho de los hacendados, o en este caso según los deseos de los beneficiarios individuales de la reforma o de las fincas cooperativas, colectivas o estatales. Por lo tanto, tienen que corresponder a una planeación sistemática del empleo de los recursos agrícolas —tierra, agua, bosques y recreaciones— a nivel local, regional y nacional, y hay que establecer mecanismos eficaces para realizar los planes. La planeación del uso de los recursos debe ser tal que tienda a beneficiar tanto a los campesinos como a la economía en conjunto. Rafael Baraona, que se ha especializado en este problema, ha señalado que la reforma agraria implica esa obligación para los gobiernos y que por primera vez les da la oportunidad de establecer lo que él llama una *política territorial* (política de tierras), debido al papel directo que ahora asumen en la organización y el funcionamiento del sector agrícola.[28] Su nuevo papel y obligación son tanto más exigentes cuanto ha habido siglos de mal uso y desperdicio de las tierras, aguas y bosques por un lado, y de subutilización de la tierra por otro. Por tanto debe abarcarse toda la agricultura, incluso el sector privado. El principal objetivo de la planeación del uso adecuado de los recursos es, en especial, el de utilizar la tierra en forma mucho más intensiva que en el pasado, con la aplicación de prácticas e insumos modernos. Pero el que pueda o no ser utilizada más intensivamente depende de las condiciones ecológicas y éstas no se conocen con exactitud en la mayor parte de la América Latina, incluyendo a México y Bolivia, con excepción de Chile. Se necesitan con urgencia informes detallados sobre suelos, climas y otras

[28] Rafael Baraona, "The Use of Physical Resources" *Agrarian Reform Programmes*, documento preparado por FAO/UNDP Latin American Seminar on Agrarian Reform and Colonization, Chiclayo, Perú, 29 de noviembre-5 de diciembre de 1971 (que será publicado por el Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México).

variables, aunque es posible que se disponga de suficiente información general para empezar a utilizar la tierra en forma más satisfactoria que en el pasado. Los nuevos datos permitirán una clasificación de los suelos para destinarlos a cultivos, pastos, bosques o recreaciones. Sin embargo, la planeación del uso de las tierras tendría poco valor práctico si los planes no se pueden aplicar. Los países latinoamericanos ya tienen una experiencia bastante amplia en la planeación de escritorio, pero prácticamente ninguna en la ejecución de los planes, excepto Cuba, porque la asignación de los recursos es determinada sobre todo por quienes los controlan, o sea los empresarios privados, y la planeación queda como un ejercicio estéril. Para ejecutar los planes debe organizarse un eficaz mecanismo administrativo que tome en cuenta las nuevas instituciones agrarias, las necesidades del sector agrícola y las de la economía en general, y que incluya la cooperación plena de los campesinos, para que sientan que se trata de *sus* planes. La planeación del uso de los recursos y las nuevas inversiones de capital en la agricultura requieren un cierto grado de movilidad de la fuerza de trabajo, no el tipo de movilidad que ahora presenciamos con la migración rural-urbana o de la fuerza de trabajo rural migratoria, las cuales se derivan de la represión, la pobreza y el desempleo, sino la asignación temporal de los trabajadores a los puntos en donde se necesiten, en condiciones de salarios y habitación que hagan tolerable una ausencia temporal del hogar.

De los tres países que estudiamos, sólo Chile ha iniciado un programa de utilización de los recursos para ejecutarse en colaboración con los campesinos, aunque todavía está en sus etapas iniciales. En México el gobierno ha apoyado activamente la organización de un sector agrícola capitalista, como Cynthia Hewitt Alcántara relata en el capítulo XXVI, y esto ha afectado el empleo que se ha dado a la tierra, pero sólo se ha aplicado a una proporción relativamente pequeña de la tierra agrícola de México y no cabe, por lo tanto, dentro del encabezado de "planeación del uso de los recursos".[29] Tan sólo demuestra que el gobierno mexicano parece tener la capacidad administrativa necesaria para ejecutar una política nacional de tierras si decide hacerlo, pero es casi seguro que no tomará esa decisión en un futuro previsible.

[29] En la actualidad el gobierno mexicano tiene mayor influencia sobre cómo debe utilizarse la tierra y qué siembras deben hacerse, que cualquier otro de los gobiernos latinoamericanos, por medio de sus instituciones de crédito, su política de riego y otros proyectos; pero no obedece a un programa sistemático de empleo de los recursos nacionales, sino a los requerimientos temporales de la economía y, lo que es más importante, se limita a pequeñas áreas locales.

XXVIII. BIBLIOGRAFÍA

I. *Chile*

Barraclough, S. y J. A. Fernández: *Diagnóstico de la reforma agraria chilena,* Siglo XXI, México, 1974.

Echeverría, R. P.: *The effect of agricultural price policies on intersectoral income transfers,* Occasional Paper No. 30, Department of Agricultural Economics, Cornell University, Ithaca, 1970.

FAO: (Véase adelante IV).

ICIRA: *Diagnóstico de la reforma agraria chilena,* noviembre 1970, junio, 1972, ICIRA, Santiago, 1972.

Jolly, A. L. *et al.*: *Estudio económico de los asentamientos,* 1966-1967, ICIRA, Santiago, 1970.

Kaufmann, R. R.: *The politics of land reform in Chile,* Harvard University Press, Cambridge, 1972.

Lehmann, David: "Political incorporation *vs.* political stability: the case of Chilean agrarian reform 1965-1970", *Journal of Development Studies,* vol. III, núm. 4, 1971.

Martner, G. (ed.): *El pensamiento económico del gobierno de Allende,* Editorial Universitaria, Santiago, 1971.

NACLA: *New Chile,* NACLA, Nueva York, 1972.

Pinto, A. *et al.*: *Chile hoy,* Siglo XXI, México, 1970.

Thiesenhusen, W. C.: "Chile's experiment in agrarian reform" *Land Economics Monographs,* No. 1, University of Wisconsin Press, Madison, 1966.

Zammit, J. A. (ed.): *The Chilean road to socialism,* Institute of Development Studies, Sussex, 1973.

II. *Perú*

FAO: (Véase adelante IV).

Ginneken, Pieter van: *Nota sobre la organización campesina y su relación con la reforma agraria en el Perú,* OIT, Lima, 1971.

Hobsbawm, Eric: *Perú: the peculiar revolution,* New York Review of Books, Nueva York, 16 de diciembre, 1971.

Kressin, J. y E. Spiegel: *Agrarreform und Produktionsgenossnschaften in Peru, Materializen zu Lehre und Forschung,* Latein Amerika Institu, F. U., Berlín, Heft 1, 1973.

Letts (Pumaruna), Ricardo: *Perú: mito de la revolución militar,* Ediciones Barbara, Caracas, 1971.

Montoya R., Rodrigo: *A propósito del carácter predominantemente capitalista de la economía peruana actual,* Ediciones Teoría y Realidad, Lima, 1970.

Quijano O., Aníbal: *Nacionalismo, neoimperialismo y militarismo en el Perú,* Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1971.

III. *Otros países*

FAO: *Bibliography on Land Tenure,* FAO, Roma, 1972, pp. 229-323.
——: *Agrarian reform in Latin America,* Part III, "Agrarian reform in Chile, Colmbia, Mexico and Peru", FAO Regional Office, Santiago, 1970.
——: *Informe al gobierno de Brasil sobre aspectos de la reforma agraria en Brasil,* FAO, Roma, 1969.
FAO/UNDP: Latin American Seminar on Agrarian Reform and Colonization, Chiclayo, Perú, noviembre 29-diciembre 5, 1971. publicado por el Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

IV. *Cuba.* Véase la bibliografía al final del capítulo XXIV.

V. *Revolución verde*

Feder, Ernest: "La crisis agraria del tercer mundo", *Comercio Exterior,* México, 1968. también en *Investigación Económica,* México, julio-diciembre, 1967.
Griffin, Keit: *The green revolution: an economic anlysis,* UNRISD, Ginebra, 1972.
Palmer, Ingris: *Food and the new agricultural tecnology,* UNRISD, Ginebra, 1972.
——: *Science and agricultural production,* UNRISD, Ginebra, 1972.
UNRISD: A selection of readings, prepared by A. Barreto, UNRISD, Ginebra, 1971.

VI. *Reforma agraria en general* (véase también el capítulo VI, I).

Affonso, Almino: *En torno al tema de una mayor participación campesina,* ICIRA, Santiago, 1970.
Barraclough, Solon: "Alternative land tenure systems resulting from agrarian reform in Latin America", *Land Economics,* vol. XLVI, núm. 3, 1970.
——: "Farmer's organizations in planning and implementing rural development", Raanan Weitz (ed.), *Rural development in Changing World,* MIT Press, Cambridge, Mass., 1971.
——: *Rural development strategy and agrarian reform.*
Dorner, Peter: "Land reform in Latin America, issues and cases", *Land Economics Monographs,* núm. 3, University of Wisconsin Press, Madison, 1973.
FAO: *Agrarian reform in Latin America,* Parte I: "Situation and perspectives of agrarian reform in the region", FAO Regional Office, Santiago, 1970.

FAO: *Report of the special commitee on agrarian reform*, FAO Conference 16th Session, 15 septiembre, 1971, Roma, 1971.
Feder, Ernest: "The campesinos are still waiting", *Ceres*/FAO, Review Roma, noviembre-diciembre, 1969.
——: "La pobreza y el desempleo en América Latina: un reto para la investigación socioeconómica", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, México, enero-marzo, 1974.
Flores, Edmundo: "The economics of land reform", *International Labour Review*, julio de 1965, OIT, Ginebra.
United Nations: *Land reform: defects in agrarian structure as obstacles to economic development*, United Nations. Nueva York. 1951.
——: *Progress in land reform:* I (1952), II (1956), III (1963), IV (19166), VI (1970), United Nations, Nueva York.
——: *Report of the world land reform conference*, United Nations, Nueva York, 1967.

ÍNDICE ANALÍTICO

ÍNDICE GENERAL

Parte I

Panorama del problema agrario en América Latina

Parte II

La estructura sociopolítica

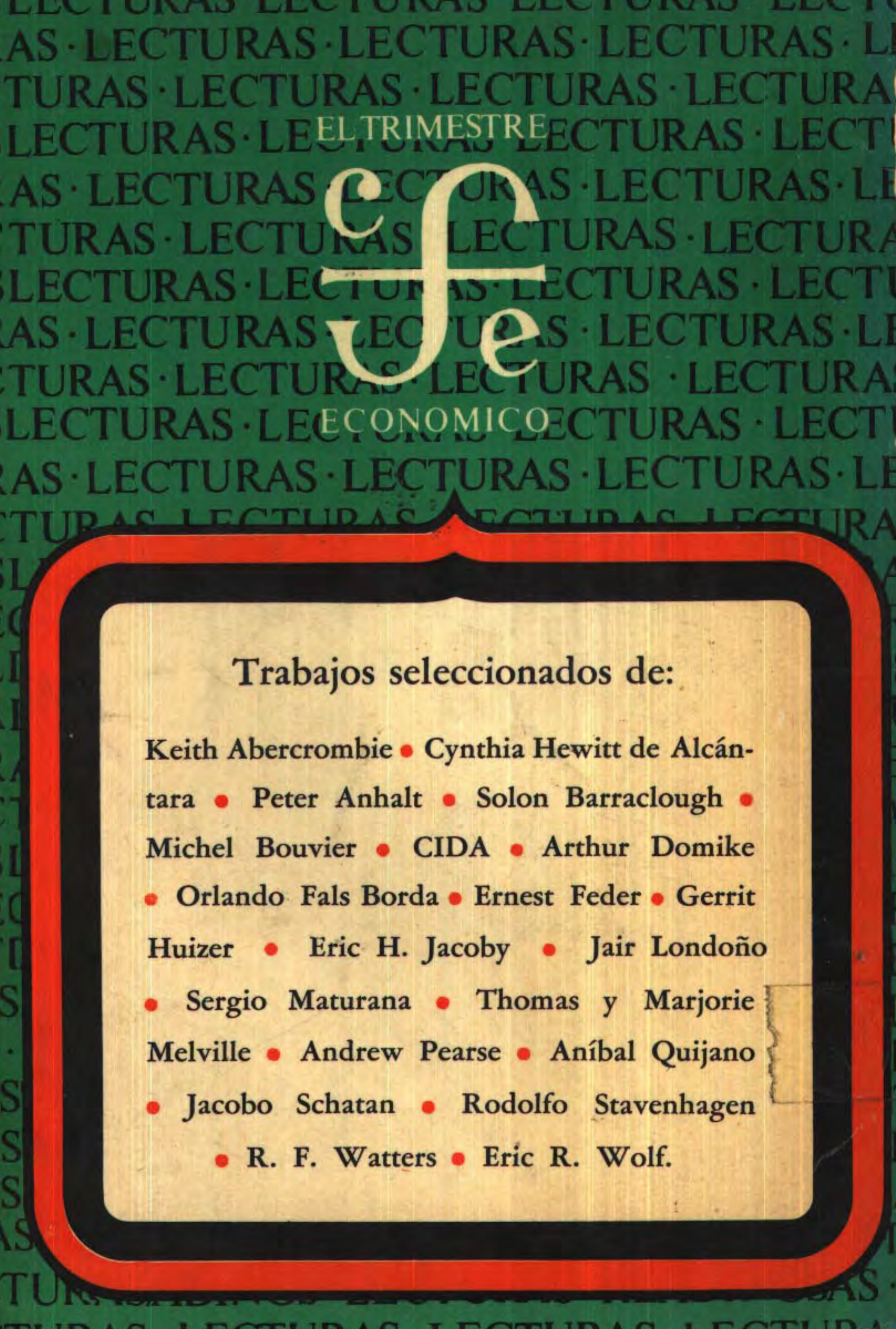
PARTE III

LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO DE LOS RECURSOS

Parte IV

Reformas agrarias y otras estrategias para el desarrollo

Este libro se acabó de imprimir el día 21 de noviembre de 1975 en los talleres de EDITORIAL GALACHE, S. A., Privada del Dr. Márquez 81, México 7, D. F. Se imprimieron 5 000 ejemplares y en su composición se emplearon tipos Bodoni 14:14, 12:12, 10:11, 10:10, 8:9 puntos. Cuidaron de la edición *Óscar Soberón M., Guillermo Escalante A.* y *Marcela Pineda C.*


LECTURAS · LECTURAS · LECTURAS
EL TRIMESTRE
ECONOMICO
Trabajos seleccionados de:
Keith Abercrombie • Cynthia Hewitt de Alcántara • Peter Anhalt • Solon Barraclough • Michel Bouvier • CIDA • Arthur Domike • Orlando Fals Borda • Ernest Feder • Gerrit Huizer • Eric H. Jacoby • Jair Londoño • Sergio Maturana • Thomas y Marjorie Melville • Andrew Pearse • Aníbal Quijano • Jacobo Schatan • Rodolfo Stavenhagen • R. F. Watters • Eric R. Wolf.